

ISBN : 978-623-7411-21-5

KEBIJAKAN PUBLIK

Cara Mudah Memahami Kebijakan Publik

Dr. Delly Maulana, MPA.
Dr. Arif Nugroho, MAP.



Diterbitkan Kerjasama Penerbit CV. AA Rizky
dengan PS2PM FISIPKUM Universitas Serang Raya



KEBIJAKAN PUBLIK

Cara Mudah Memahami Kebijakan Publik

*M*engurangi angka kemiskinan dan angka kelaparan pada masyarakat, penanggulangan pengangguran, memberikan rasa aman kepada masyarakat, mengurangi pencemaran limbah non industri dan industri, mengurangi angka kriminalitas, mengurangi kemacetan, memperbaiki mekanisme transportasi masal, membangun infrastruktur jalan, memperbaiki kualitas kesehatan masyarakat, meningkatkan kualitas pendidikan masyarakat, mendorong persamaan gender dan keadilan, menaikkan dan menurunkan harga BBM, dan lain-lain yang berkaitan dengan mengatasi persoalan publik. Gambaran tersebut merupakan kebijakan publik, mengapa hal tersebut bisa dikatakan sebagai kebijakan publik ?, apa kaitannya dengan masalah publik ?, dan bagaimana proses kebijakan publik bisa terjadi?.

Buku ini akan menjawab secara mudah pertanyaan-pertanyaan di atas, baik secara teori maupun secara praksis bagi para peminat kebijakan publik, seperti : praktisi pemerintah, mahasiswa, peneliti kebijakan publik, dan NGOs. Buku ini memuat beberapa bahasan yang akan memberikan pemahaman secara mudah bagi pembaca tentang kebijakan publik, yakni : konsep kebijakan publik, ruang lingkup kebijakan publik, konsep administrasi publik, analisis kebijakan publik, perumusan kebijakan publik, implementasi kebijakan publik, dan evaluasi kebijakan publik.



Penerbit : CV. AA. RIZKY
Alamat : Jl. Raya Ciruas Petir,
Puri Citra Blok B2 No. 34 Pipitan
Kec. Walantaka - Serang Banten
E-mail : aa.rizkypress@gmail.com
Website : www.aarizky.com

ISBN 978-623-7411-21-5



KEBIJAKAN PUBLIK

Cara Mudah Memahami Kebijakan Publik

-000-

KEBIJAKAN PUBLIK

Cara Mudah Memahami Kebijakan Publik

Penulis:

Dr. Delly Maulana, MPA.
Dr. Arif Nugroho, MAP.



PENERBIT:
CV. AA. RIZKY
2019

KEBIJAKAN PUBLIK

Cara Mudah Memahami Kebijakan Publik

Diterbitan Oleh CV. AA RIZKY
Bekerjasama dengan PS2PM FISIPKUM Unsera

Penulis:

Dr. Delly Maulana, MPA.
Dr. Arif Nugroho, MAP.

Desain Sampul dan Tata Letak:
Khaeruman

Cetakan Pertama, Agustus 2019

Penerbit:

CV. AA. RIZKY

Jl. Raya Ciruas Petir, Puri Citra Blok B2 No. 34
Kecamatan Walantaka, Kota Serang - Banten, 42183
Hp. 0819-06050622, Website : www.aarizky.com
E-mail: aa.rizkypress@gmail.com

Perpustakaan Nasional RI, Katalog Dalam Terbitan (KDT)

ISBN : 978-623-7411-21-5

x + 126 hlm, 15,5 cm x 23 cm

Anggota IKAPI

No. 035/BANTEN/2019

Copyright © 2019 CV. AA. RIZKY

Hak cipta dilindungi undang-undang

Dilarang memperbanyak buku ini dalam bentuk dan dengan cara
apapun tanpa ijin tertulis dari penulis dan penerbit.

Isi diluar tanggungjawab Penerbit.

Undang-undang No.19 Tahun 2002 Tentang Hak Cipta
Pasal 72

1. Barang siapa dengan sengaja melanggar dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam pasal ayat (1) atau pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling sedikit 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp.1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp.5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta terkait sebagai dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp.500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)

PRAKATA

Rasa syukur yang tulus kami “hanjukkan” ke hadirat Allah SWT, yang telah menggerakkan hasrat untuk menorehkan intuisi ke dalam sebuah kalam. Hanya Engkau (Allah) semata yang dapat meniupkan segala kekuatan untuk bangun dan melakukan sesuatu, termasuk untuk menyusun buku ini. Dengan ridha dan petunjuk-Mu maka buku ini terselesaikan.

Buku ini berawal dari kegelisahan penulis untuk dapat bisa memberikan pemahaman kepada mahasiswa tentang kebijakan publik. Kebijakan publik merupakan sebuah proses yang tidak akan berhenti, proses ini akan terus berjalan selama dunia masih ada. Persoalan mengurangi angka kemiskinan dan angka kelaparan pada masyarakat, penanggulangan pengangguran, memberikan rasa aman kepada masyarakat, mengurangi pencemaran limbah non industri dan industri, mengurangi angka kriminalitas, mengurangi kemacetan, memperbaiki mekanisme transportasi masal, membangun infrastruktur jalan, memperbaiki kualitas kesehatan masyarakat, meningkatkan kualitas pendidikan masyarakat, mendorong persamaan gender dan keadilan, menaikkan dan menurunkan harga BBM, dan lain-lain yang berkaitan dengan mengatasi persoalan publik adalah gambaran proses kebijakan publik. Kebijakan publik merupakan solusi dan harapan bagi masyarakat. Oleh karena itu, mekanisme perumusan kebijakan harus sesuai dengan kebutuhan atau keinginan dari masyarakat, implementasi kebijakannya-pun harus sesuai dengan apa yang sudah dirumuskan sesuai dengan tujuannya, dan evaluasi kebijakannya-pun harus dilakukan secara valid dan komprehensif.

Untuk menjawab pertanyaan di atas maka perlu ada beberapa pemahaan bagi peminat kebijakan public. Oleh karenanya dalam buku ini akan dibahas beberapa pembahasan, seperti konsep kebijakan publik, ruang lingkup kebijakan publik, konsep administrasi publik, analisis kebijakan publik, perumusan kebijakan publik, implementasi kebijakan publik, dan evaluasi kebijakan publik.

Kami sadari bahwa buku yang anda pegang sekarang ini masih banyak kelemahan dan kekurangan, untuk itu saran maupun kritiknya kami harapkan. Semua kelemahan maupun kekurangan dalam buku ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab kami. Akhir kata kami ucapkan selamat membaca.

Serang, Agustus 2019

Delly Maulana dan Arif Nugroho

DAFTAR ISI

PRAKATA	v
DAFTAR ISI	vii
DAFTAR TABEL	ix
TADTAR GAMBAR	x
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Definisi Kebijakan Publik	1
1.2 Tujuan Kebijakan Publik	3
1.3 “Publik” dan “Kebijakan” sebagai Konsep	5
1.4 Kebijakan Publik adalah Suatu Proses	8
1.5 Keterkaitan Antara Kebijakan Publik dengan Masalah Publik	11
1.6 Tipe-tipe Masalah Publik	13
1.7 Logika Barang Publik dan Barang Privat serta Keterkaitannya dengan Ideaologi	14
BAB II MEMAHAMI ADMINISTRASI PUBLIK	19
2.1 Konsep Administrasi Publik	12
2.2 Ruang Lingkup Administrasi Publik	24
2.3 Perkembangan Ilmu Administrasi Publik	18
2.4 Konsep <i>Good Governance</i>	35
BAB III MEMAHAMI ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK	41
3.1 Definisi Analisis Kebijakan Publik	41
3.2 Metode dan Proses Analisis Kebijakan Publik	44

BAB IV	MEMAHAMI PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK	57
4.1	Konsep Perumusan Kebijakan Publik	57
4.2	Tahapan dalam Perumusan Kebijakan Publik	60
4.3	Aktor dan Lingkungan dalam Perumusan Kebijakan Publik	73
4.4	Model-model Perumusan Kebijakan Publik..	83
4.4.1	Model Menurut Hasil dan Dampak	83
4.4.2	Model Proses	88
BAB V	MEMAHAMI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK	95
5.1	Konsep Implementasi Kebijakan	95
5.2	Perspektif Implementasi Kebijakan	97
5.3	Model Implementasi Kebijakan	100
5.4	Kriteria Pengukuran Implementasi Kebijakan	107
BAB VI	MEMAHAMI EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK	111
6.1	Konsep Evaluasi Kebijakan Publik	111
6.2	Tipe-tipe dan Pendekatan Evaluasi Kebijakan Publik	112
6.3	Fungsi dan Kriteria Evaluasi Kebijakan	113
6.4	Pendekatan dan Metode Evaluasi Kebijakan	115
6.5	Tahapan Evaluasi Kebijakan Publik	119
	DAFTAR PUSTAKA	121
	RIWAYAT PENULIS	126

DAFTAR TABEL

Tabel. 1.1. Tujuan Kebijakan Publik	5
Tabel. 1.2. Perbedaan Barang Publik dan Barang Privat	16
Tabel. 4.1. Model dalam Mempelajari Kebijakan Publik	83
Tabel. 6.1. Kriteria Evaluasi Kebijakan.....	113
Tabel. 6.2. Metode Evaluasi Kebijakan Publik	117

DAFTAR GAMBAR

Gambar. 1.1	Proses Kebijakan secara Umum	10
Gambar. 1.2	Kebijakan Publik sebagai Bentuk Paling Nyata Ideologi Suatu Negara-Bangsa.....	17
Gambar. 3.1	Variasi Analisis Kebijakan	45
Gambar. 3.2	Proses Kebijakan Publik	46
Gambar. 3.3	Model Formulasi Kebijakan Publik	49
Gambar. 3.4	Daur Kebijakan	53
Gambar. 4.1	Fase-fase Perumusan Masalah	63
Gambar. 4.2	Perluasan dan Kontrol Agenda	67
Gambar. 4.3	Model Rasional	84
Gambar. 4.4	Model <i>Incremental</i>	87
Gambar. 4.5	Model Institusional	89
Gambar. 4.6	Model Elit-Massa	91
Gambar. 4.7	Model Kelompok	92
Gambar. 4.8	Model Sistem Politik	93
Gambar. 5.1	<i>Implementation as a Political and Administrative Process</i>	101
Gambar. 5.2	Model Linier Implementasi Kebijakan	102
Gambar. 5.3	Model Interaktif Implementasi Kebijakan	103
Gambar. 5.4	Model Kesesuaian	105
Gambar. 6.1	Alur Pemikiran Evaluasi Kebijakan	116

Pendahuluan

1.1. Definisi Kebijakan Publik

Mengurangi angka kemiskinan dan angka kelaparan pada masyarakat, penanggulangan pengangguran, memberikan rasa aman kepada masyarakat, mengurangi pencemaran limbah non industri dan industri, mengurangi angka kriminalitas, mengurangi kemacetan, memperbaiki mekanisme transportasi masal, membangun infrastruktur jalan, memperbaiki kualitas kesehatan masyarakat, meningkatkan kualitas pendidikan masyarakat, mendorong persamaan gender dan keadilan, menaikkan dan menurunkan harga BBM, dan lain-lain yang berkaitan dengan mengatasi persoalan publik. Gambaran tersebut merupakan kebijakan publik, mengapa hal tersebut bisa dikatakan sebagai kebijakan publik ?, apa kaitannya dengan masalah publik ?, dan bagaimana proses kebijakan publik bisa terjadi ?.

Secara definisi, kebijakan publik menurut Harold Laswel dan Abraham Kaplan mendefinisikannya sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu, dan praktik tertentu (*aprojected program of goals, values, and practices*). Sementara itu, David Easton mendefinisikan sebagai akibat aktivitas pemerintah (*the impact of government activity*). Sedangkan, Carl I. Friederick mendefinisikannya sebagai rangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau

pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada. Kebijakan yang diusulkan tersebut ditunjukkan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu. (Riant Nugroho, 2012 : 119-120) Selain itu, James Anderson (1979) mendefinisikan kebijakan publik sebagai *a relative stable, purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*. Maksudnya dengan waktu yang relatif stabil, sebuah kebijakan publik adalah merupakan tindakan yang disengaja serta diikuti oleh seorang aktor atau sekelompok aktor untuk mengatasi masalah atau masalah yang sangat diperhatikan actor-aktor tersebut dan segera harus diatasi. Misalnya, jika di sebuah kota banyak terjadi tindakan kriminalitas dan dirasa sangat memprihatinkan oleh aktor-aktor kebijakan maka harus ada tindakan, salah satunya dengan membuat sebuah kebijakan untuk mengatasi masalah tersebut.

Selain itu, menurut Wilson (Adianto dan Maryani, 2014:2) menjelaskan kebijakan publik adalah tindakan-tindakan, tujuan-tujuan, dan pernyataan-pernyataan pemerintah mengenai masalah-masalah tertentu, langkah-langkah yang telah/sedang diambil (atau gagal diambil) untuk diimplementasikan dan penjelasan-penjelasan yang diberikan oleh mereka mengenai apa yang terjadi atau tidak terjadi. Sedangkan menurut Ealau dan Kennet Prewitt (Adianto dan Maryani, 2014:2), kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku yangt dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang, baik oleh yang membuatnya maupun oleh mereka yang menaatinya.

Kebijakan publik didefinisikan oleh Dye adalah *whatever government choose to do or not to do*. Maknanya Dye hendak menyatakan bahwa apapun kegiatan pemerintah, baik yang eksplisit maupun implisit merupakan kebijakan publik. Maksudnya, jika anda melihat banyak jalan yang berlubang, jembatan rubuh, dan sekolah rubuh kemudian anda mengira

pemerintah diam saja atau tidak berbuat apa-apa, maka “diamnya” pemerintah ini menurut Dye adalah kebijakan. Interpretasi dari kebijakan menurut Dye di atas harus dimaknai dengan dua hal penting : *Pertama*, bahwa kebijakan haruslah dilakukan oleh badan pemerintah; *Kedua*, kebijakan tersebut mengandung pilihan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. (Indiahono, 2009:17).

Dunn dalam Wibawa (1994:50) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian pilihan tindakan pemerintah (termasuk pilihan untuk tidak bertindak) guna menjawab tantangan yang menyangkut kehidupan masyarakat. Dari beberapa pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik mempunyai beberapa elemen sebagaimana yang disimpulkan oleh Anderson dalam Widodo (2008:14) yang antara lain mencakup beberapa hal berikut :

1. Kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu.
2. Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
3. Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah dan bukan apa yang bermaksud akan dilakukan.
4. Kebijakan publik bersifat positif (merupakan tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu).
5. Kebijakan publik (positif) selalu berdasarkan pada peraturan perundang-undangan tertentu yang bersifat memaksa.

1.2. Tujuan Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah suatu keputusan otoritas pemerintah dalam menangani suatu masalah tertentu yang bertujuan untuk mengatur bersama. Riant Nugroho (2012 : 138) mengungkapkan bahwa tujuan kebijakan publik dapat dibedakan

dari sisi sumber daya atau resorsis, yaitu antara kebijakan publik yang bertujuan mendistribusi sumber daya negara dan yang bertujuan menyerap sumber daya negara. Jadi, pemahaman *Pertama* adalah distributif versus absortif.

Kolb dalam Nugroho (2012:139) mengungkapkan bahwa kebijakan absortif adalah kebijakan yang menyerap sumber daya, terutama sumber daya ekonomi dalam masyarakat yang dijadikan modal atau biaya mencapai tujuan bersama. Kebijakan ini contohnya adalah kebijakan perpajakan. Sedangkan kebijakan distributif adalah kebijakan yang secara langsung atau tidak langsung mengalokasikan sumber daya material ataupun non material keseluruhan masyarakat. Kebijakan yang bersifat distributif, contohnya adalah kebijakan Bantuan Langsung Tunai (BLT), Bantuan Operasional Sekolah (BOS), PNMP Mandiri Perkotaan dan Pedesaan, Kebijakan Otonomi Daerah, serta kebijakan-kebijakan lain-lain yang sifatnya distributif, redistributif, maupun alokatif. Pemilahan *Kedua* dari tujuan kebijakan adalah regulatif versus deregulatif. Kebijakan regulatif artinya bersifat mengatur dan membatasi, seperti kebijakan proteksi pertanian, kebijakan proteksi industri, kebijakan HAKI, dan lain-lain. Sedangkan, kebijakan dereregulatif adalah kebijakan yang bersifat membebaskan, seperti kebijakan privatisasasi, kebijakan penghapusan daftar negative investasi, dan kebijakan ijin ekspor konsertat kepada PT. Freeport Indonesia, dan lain-lain.

Pemilihan *Ketiga* adalah dinamisasi versus stabilisasi. Kebijakan dinamisasi adalah kebijakan yang bersifat menggerakkan sumber daya nasional untuk mencapai kemajuan tertentu yang dikehendaki. Misalnya kebijakan desentralisasi, kebijakan zona industri eksklusif, dan lain-lain. Sedangkan kebijakan stabilisasi adalah kebijakan yang bersifat mengerem dinamika perubahan yang cepat dalam hal sistem politik, keamanan, ekonomi, maupun budaya. Contoh kebijakan ini adalah kebijakan penetapan suku bunga, kebijakan kewananan negara. Selanjutnya, pemilahan

Keempat adalah kebijakan yang memperkuat negara versus memperkuat pasar. Kebijakan yang memperkuat negara adalah kebijakan-kebijakan yang mendorong lebih besar peran negara, misalnya, kebijakan pendidikan gratis, kebijakan kesehatan gratis, kebijakan subsidi BBM dan listrik. Sedangkan kebijakan yang memperkuat pasar adalah kebijakan yang mendorong peran pasar dalam pemenuhan barang dan jasa, misalnya kebijakan penarikan subsidi BBM, kebijakan penarikan subsidi listrik, kebijakan privatisasi BUMN, kebijakan Migas yang diserahkan ke swasta, dan lain-lain.

Tabel 1.1
Tujuan Kebijakan Publik

Membagi (distributif, alokatif)	Versus	Menyerap (absortif)
Meregulasi (mengatur, membatasi)		Menderegulasi (membebaskan)
Menggerakkan (dinamisasi)		Menjaga (stabilisasi)
Memperkuat pasar (deregulatif)		Memperkuat Negara (regulatif)

1.3. “Publik” dan “Kebijakan” sebagai Konsep

Untuk lebih memahami tentang kebijakan publik, maka kita harus membahas tentang publik. Ada beberapa istilah yang lazim dengan kata-kata publik, yakni :

- ❖ Kepentingan Publik (*public interest*)
- ❖ Opini Publik (*public opinion*)
- ❖ Barang-barang Publik (*public goods*)
- ❖ Hukum Publik (*public law*)
- ❖ Sector Publik (*public sector*)
- ❖ Kesehatan Public (*public health*)

- ❖ Transportasi Publik (*public transportation*)
- ❖ Pendidikan Public (*public education*)
- ❖ Siaran Layanan Public (*public service broadcasting*)
- ❖ Akuntabilitas Publik (*public accountability*)
- ❖ Toilet Publik (*public toilets*)
- ❖ Ketertiban Umum (*public order*)
- ❖ Utang Publik (*public debt*)

Wayne Person (2005:3) mengatakan bahwa kebijakan publik akan berhubungan dengan bidang-bidang tersebut yang didesain sebagai bidang publik yang berbeda dengan bidang privat. Ide kebijakan publik mengandung anggapan bahwa ada suatu ruang atau domain dalam kehidupan yang bukan privat atau murni milik individual, tetapi milik bersama atau milik umum. Publik itu sendiri berisi aktivitas manusia yang dipandang perlu untuk diatur atau diintervensi oleh pemerintah atau aturan sosial, atau setidaknya oleh tindakan bersama. Selanjutnya, ada beberapa ciri-ciri dari sektor publik menurut W.F. Baber dalam Persons (2005:10), yakni :

- ❖ Sektor publik lebih kompleks dalam mengemban tugas-tugas yang lebih mendua (*ambiguous*).
- ❖ Sektor publik menghadapi lebih banyak problem dalam mengimplementasikan keputusan-keputusannya.
- ❖ Sector publik memanfaatkan lebih banyak orang yang memiliki motivasi yang sangat beragam.
- ❖ Sektor publik lebih banyak memperhatikan usaha mempertahankan peluang dan kapasitas.
- ❖ Sektor publik lebih memperhatikan kompensasi atas kegagalan pasar.
- ❖ Sektor publik melakukan aktivitas yang lebih banyak mengandung signifikansi simbolik.
- ❖ Sektor publik lebih ketat menjaga standard dan legalitas.
- ❖ Sektor publik mempunyai lebih besar untuk merespons isu -isu keadilan dan kejujuran (*fairness*).

- ❖ Sektor publik harus beroperasi demi kepentingan publik.
- ❖ Sektor publik harus mempertahankan level dukungan publik minimal di atas level yang dibutuhkan dalam industry swasta.

Ketika mengkaji karakteristik keuntungan dari sektor publik dan sektor nonprofit, seperti : sekolah, universitas, organisasi relawan, rumah sakit, dan sebagainya, menurut Anthony dan Herzlinger dalam Persons (2005:10) menyatakan bahwa garis demarkasi di antara keduanya adalah “dalam organisasi nonprofit, keputusan yang dibuat oleh manajemen dimaksudkan untuk menciptakan layanan yang sebaik mungkin sesuai dengan sumber daya yang tersedia dan keberhasilannya diukur terutama berdasarkan seberapa banyak layanan yang diberikan oleh organisasi ini dan seberapa baik layanan itu diberikan. Selanjutnya, untuk lebih jelas terlihat pada ciri-ciri sektor nonprofit sebagai berikut :

- ❖ Tidak mengejar keuntungan.
- ❖ Cenderung menjadi organisasi pelayanan.
- ❖ Ada batasan yang lebih besar dalam tujuan dan strategi yang mereka susun.
- ❖ Sektor ini lebih tergantung kepada klain untuk mendapatkan sumber daya finansialnya.
- ❖ Sektor ini lebih banyak didominasi oleh kelompok profesional.
- ❖ Akuntabilitasnya berbeda dengan akuntabilitas organisasi privat/organisasi profit.
- ❖ Menejemen puncak tidak punya tanggung jawab yang sama atau imbalan finansial yang sama.
- ❖ Organisasi sektor bertanggung jawab kepada eloktorat dan proses politik.
- ❖ Tradisi kontrol manajemen kurang.

Dari penjelasan - penjelasan di atas maka dapat disimpulkan bahwa organisasi publik atau organisasi profit harus mengedepankan standar pelayanan yang maksimal serta tidak

mencari keuntungan, baik perseorangan ataupun secara institusi. Layanan yang sesuai dengan standar layanan dapat diukur melalui seberapa besar kepuasan masyarakat terhadap layanan yang diberikan oleh organisasi publik atau organisasi nonprofit tersebut.

1.4. Kebijakan Publik adalah Suatu Proses

Jenkins (1978:15) menyebutkan bahwa kebijakan negara (*public policy*) adalah “*a set of interrelated decision taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving the within a specified situation where these decision should, in principle, be within the power of these actors*” (serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang pelaku/aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi di mana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor politik tersebut).

Siklus analisis kebijakan yang berorientasi pada masalah sebagaimana dilakukan oleh Dunn (2003:21) menunjukkan bahwa suatu kebijakan disusun dari adanya masalah kebijakan yang dituangkan dalam rumusan masalah kebijakan. Dari rumusan masalah ini suatu kebijakan disusun, sehingga dalam siklus analisis kebijakan yang berorientasi pada masalah, kebijakan yang telah ditetapkan selanjutnya dilaksanakan yang diikuti dengan pemantauan untuk melihat hasil kebijakan. Data hasil pemantauan dijadikan sebagai bahan untuk menilai (evaluasi) kinerja kebijakan. Hasil evaluasi inilah yang selanjutnya dapat digunakan sebagai bahan untuk memprediksikan (meramalkan) masa depan kebijakan.

Sementara itu, dalam hal pemecahan suatu permasalahan tersebut perlu diupayakan suatu tahapan atau proses dalam pembuatan kebijakan publik, sebagaimana diungkapkan oleh Reply (1985:49) bahwa tahap-tahap tersebut adalah : 1) *Agenda of*

Government : pada tahap ini masalah yang ada di masyarakat menjadi agenda pemerintah, 2) formulasi kebijakan dan pengesahan tujuan program (*formulation and legitimation of goals and program*): pengumpulan informasi, analisa dan penyebarluasan, 3) implementasi program (*program implementation*): proses pencarian dan pengerahan sumber daya untuk mewujudkan tercapainya tujuan yang ditetapkan, 4) evaluasi dari tindakan dan akibatnya (*evaluation of implementation performance and impacts*): menilai bagaimana implementasi kebijakan, bagaimana perwujudannya, dan apa dampak yang ditimbulkannya, 5) penentuan masa depan dari kebijakan (*decision absent the future of policy and program*): menentukan apakah program atau kebijakan tersebut dianjurkan dengan berbagai perbaikan atau dibatalkan.

Dengan melihat pemaparan di atas maka sebetulnya ada tiga kegiatan pokok yang berkenaan dengan proses kebijakan publik, hal ini diungkapkan oleh Nugroho (2012:186), yakni :

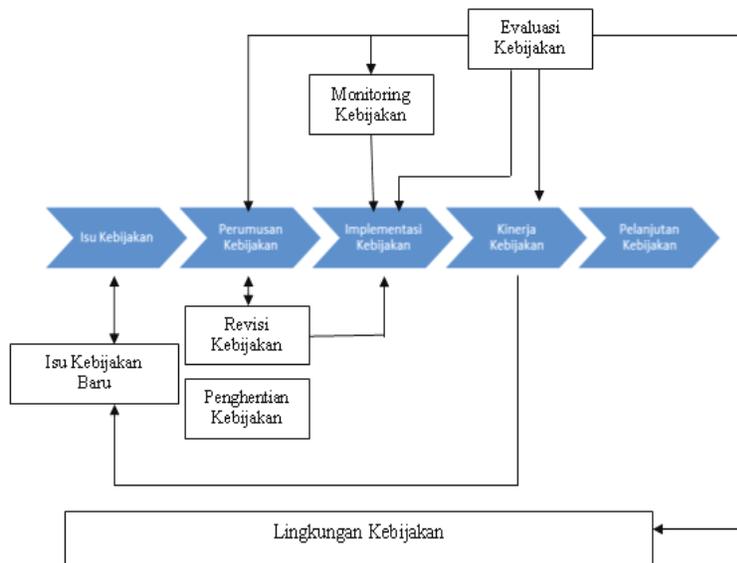
1. Perumusan kebijakan
2. Implementasi kebijakan
3. Evaluasi kebijakan dan dengan penembahan
4. Revisi kebijakan, yakni merumuskan kembali dari kebijakan sebelumnya.

Kebijakan publik sebagai suatu rangkaian kegiatan atau langkah tindakan, didalamnya terdapat proses yang divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu. Dunn (2000:22) membagi proses pembuatan kebijakan dalam 5 (lima) tahapan, yakni :

1. Penyusunan agenda kebijakan.
2. Formulasi kebijakan.
3. Adopsi kebijakan.
4. Implementasi kebijakan.
5. Penilaian kebijakan.

Lebih jauh tentang proses pembuatan kebijakan negara (*publik*), Chief J.O. Udoji dalam Wahab (2001:17) merumuskan bahwa pembuatan kebijakan negara sebagai “*The whole process of articulating and defining problems, formulating possible solutions into political demands, channelling those demands into the political systems, seeking sanctions or legitimation of the preferred course of action, legitimation and implementation, monitoring and review (feedback)*”. Tahap-tahap tersebut mencerminkan aktivitas yang terus berlangsung yang terjadi sepanjang waktu. Setiap tahap berhubungan dengan tahap berikutnya, dan tahap terakhir (*penilaian kebijakan*) dikaitkan dengan tahap pertama (*penyusunan agenda*) atau tahap ditengah dalam aktivitas yang tidak linear.

Selanjutnya, pemahaman sederhana tersebut sebenarnya mempunyai bentuk yang lengkap sebagai berikut :



Gambar 1.1

Proses Kebijakan secara Umum

Sumber : Riant Nugroho, *Public Policy*, 2012 :187

Dari gambar terlihat jelas bahwa proses kebijakan publik diawali oleh pencarian isu kebijakan, setelah itu isu kebijakan dijadikan perumusan kebijakan dengan memilih salah satu alternatif kebijakan publik, setelah itu kebijakan di implementasikan. Kebijakan tersebut harus dievaluasi kinerjanya, hasil dari evaluasi menjadi satu faktor penentu apakah kebijakan tersebut direvisi untuk dijadikan kebijakan kembali atau dihentikan. Dihentikan karena tidak ada perubahan yang signifikan dari sasaran kebijakan yang sudah direncanakan. Evaluasi kebijakan juga dipengaruhi oleh lingkungan kebijakan, baik lingkungan sosial, ekonomi, politik, sosial, dan budaya.

1.5. Keterkaitan Antara Kebijakan Publik dengan Masalah Publik

Kebijakan publik sangat dekat dengan masalah publik, karena kebijakan publik akan muncul jika terjadi masalah publik, seperti : kemiskinan, pengangguran, kelaparan, konflik horizontal, rendahnya kualitas kesehatan masyarakat, banyaknya tunawisma, persoalan lingkungan, persoalan energi, kamacetan, dan lain-lain. Dari hal tersebut muncul kontrak sosial antara individu-individu untuk menyerahkan haknya kepada negara untuk disediakan atau dipenuhi oleh negara untuk diatur, dikelola dan mendapatkan kebutuhan dalam menyelesaikan permasalahan, sehingga mendapatkan dampak kesejahteraan, rasa adil, rasa aman, ketertiban, dan lain-lain. Pemenuhan kebutuhan yang diserahkan ke negara inilah yang disebut dengan masalah publik.

Secara konseptual, masalah dapat didefinisikan sebagai suatu kondisi atau situasi yang menimbulkan kebutuhan atau ketidakpuasan pada sebagian orang yang menginginkan pertolongan atau perbaikan. Pertolongan dalam hal ini mungkin dilakukan mereka yang secara langsung mempunyai masalah atau dilakukan oleh pihak lain yang bertindak atas nama mereka mendapatkan masalah. (Winarno, 2007:70)

Suatu masalah bisa dikatakan masalah publik jika masalah tersebut dirasakan oleh orang banyak dan berdampak secara luas. Hal ini diungkapkan oleh Winarno (2007:71), bahwa masalah-masalah publik adalah masalah-masalah yang mempunyai dampak yang luas dan mencakup konsekuensi-konsekuensi bagi orang-orang yang tidak secara langsung terlibat. Contoh, kenaikan harga bawang dan cabe baru-baru ini dirasakan oleh seorang Ibu Rumah Tangga, kondisi tersebut merupakan masalah privat. Tetapi jika sudah dirasakan oleh banyak Ibu Rumah Tangga dan berdampak secara luas serta menciptakan inflasi (kenaikan harga barang lainnya) maka masalah tersebut dinamakan masalah publik. Sehingga konsekuensinya perlu ada intervensi dari negara (pemerintah).

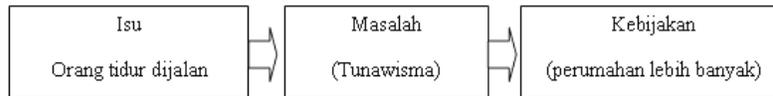
Secara konseptual, masalah privat adalah masalah yang penyelesaiannya tidak mempengaruhi atau merugikan orang lain, melibatkan segelintir orang, dan tanpa melibatkan negara. Sedangkan masalah publik adalah masalah yang penyelesaiannya mempengaruhi atau merugikan orang lain, melibatkan banyak orang, dan melibatkan Negara. Oleh karena itu, kenaikan harga bawang atau cabe yang dirasakan oleh banyak Ibu Rumah Tangga pada bulan-bulan yang lalu di negara ini merupakan masalah publik dan perlu upaya dari negara atau pemerintah untuk menyelesaikannya

Oleh sebab itu, kebijakan publik akan menitikberatkan pada apa yang oleh Dewey dikatakan sebagai “publik dan masalah-masalahnya”. Kebijakan publik membahas soal bagaimana isu-isu dan persoalan-persoalan tersebut disusun (*constructed*) dan didefinisikan, dan bagaimana kesemuanya itu diletakkan dalam agenda kebijakan dan agenda politik. Selain itu, kebijakan publik juga merupakan studi tentang “bagaimana, mengapa, dan apa efek dari tindakan aktif (*action*) dan pasif (*inaction*). (Persons, 2005:xi)

Genesis kebijakan berkaitan dengan pengenalan masalah. Apa yang dianggap sebagai sebuah masalah dan bagaimana

didefinisikan akan tergantung pada cara pembuat kebijakan menangani isu-isu atau kejadian. Seperti dikatakan oleh A. Jones dalam konteks masalah sosial : “siapa saja yang pertama mendefinisikan masalah sosial dia akan membentuk term awal di mana persolan itu akan diperdebatkan”.

Misalnya :



Kita bisa sepakat pada isunya tapi tidak sepakat pada apa yang sesungguhnya menjadi persolan, dan karena itu sering terjadi perbedaan soal kebijakan yang harus diambil. Misalnya jika kita melihat orang tidur dijalan sebagai sebuah masalah gelandangan, maka respons kebijakannya mungkin dibungkus dalam term penegakan hukum dan ketertiban (*policing*). Para analis problem sosial pada masa awal percaya, mesti agak naïf bahwa fakta-fakta akan berbicara sendiri, kenyataannya adanya problem akan menimbulkan tindakan untuk memecahkannya. Akan tetapi, fakta-fakta sesungguhnya adalah sesuatu yang tak pernah berbicara sendiri, mereka perlu penafsir. (Persons, 2005:89)

1.6. Tipe-tipe Masalah Publik

Tidak semua masalah publik akan ditanggapi dan direspon, serta diintervensi oleh pembuat kebijakan publik. Hanya masalah-masalah tertentu saja yang dianggap oleh pembuat kebijakan untuk dijadikan sebagai masalah publik. Mengapa hal tersebut terjadi ?, dan kenapa hanya masalah-masalah tertentu saja yang ditanggapi dan dijadikan masalah publik. Untuk menjawab pertanyaan tersebut, maka Charles O. Jones dalam Winarno (2007:76) mengungkapkan bahwa ada dua tipe dalam masalah-masalah publik (*public problem*), yakni : *Pertama*, masalah-

masalah tersebut dikarakteristikan oleh adanya perhatian kelompok dan warga kota yang terorganisasi yang bertujuan untuk melakukan tindakan (*action*); *Kedua*, masalah-masalah tersebut tidak dapat dipecahkan secara individual/pribadi (dengan demikian ia menjadi masalah publik), tetapi kurang terorganisir dan kurang mendapat dukungan. Perbedaan seperti ini menurut Jones merupakan satu yang kritis dalam memahami kompleksitas proses yang berlangsung di mana beberapa masalah bisa sampai ke pemerintah, sedangkan beberapa masalah yang lain tidak.

Dari ungkapan di atas dapat disimpulkan bahwa masalah-masalah publik akan di respon dan ditanggapi serta masuk dalam agenda pemerintah untuk diintervensi atau dibuat kebijakannya, apabila masalah tersebut didukung oleh kelompok-kelompok kepentingan, dengan cara melakukan gerakan untuk memberikan masukan kepada pemerintah (misalnya dengan cara demonstrasi, audiensi kepada lembaga-lembaga terkait, serta disebarluaskan melalui media sehingga kemungkinannya masalah tersebut akan menjadi agenda kebijakan oleh pemerintah).

1.7. Logika Barang Publik dan Barang Privat serta Keterkaitannya dengan Ideologi

Dalam ilmu ekonomi, barang publik adalah barang yang memiliki sifat non-rival dan non-eksklusif. Ini berarti, konsumsi atas barang tersebut oleh suatu individu tidak akan mengurangi jumlah barang yang tersedia untuk dikonsumsi oleh individu lainnya, dan non-eksklusif berarti semua orang berhak menikmati manfaat dari barang tersebut. (http://id.wikipedia.org/wiki/Barang_public)

Selanjutnya, Stiglitz dalam Indiahono (2009:59) mengatakan bahwa barang publik adalah “*pure public goods have two critical properties. The first is that it is not feasible to ration their use. The second it that it is not desirable to ration their use*”. Sedangkan, menurut Persons (2005:11) mengungkapkan bahwa

barang publik adalah barang atau jasa yang tersedia untuk semua orang.

Selanjutnya, jika barang atau jasa bisa dikatakan sebagai barang publik apabila memenuhi syarat, yakni : *Pertama*, apabila produsen tidak dapat mencegah terhadap upaya pemanfaatan barang atau jasa dan pola konsumsi; *Kedua*, apabila barang atau jasa tersebut dikonsumsi oleh seseorang atau dapat dikonsumsi oleh orang banyak secara bersama-sama. Sebagai contoh: air bersih merupakan barang publik, karena merupakan karunia Allah SWT. Orang bisa mengkonsumsi barang tersebut secara perseorangan atau bersama-sama. Tetapi kondisinya akan berbeda jika air minum sudah sulit ditemukan dan diberikan kepada swasta, maka air akan menjadi barang privat, sebab produsen akan bisa mencegah terhadap upaya pemanfaatan barang tersebut serta konsumsinya akan terbatas.

Secara konseptual, barang privat adalah barang yang dikenali dengan mudah menggunakan prinsip *excludability* (dapat menafikan) dan *rivalry* (kompetisi). *Excludability* (dapat menafikan) artinya setiap orang dapat menafikan orang lain dalam memanfaatkan barang. Hal ini juga menunjukkan bahwa setiap orang berhak menafikan orang lain dalam memanfaatkan barang. Hal ini juga menunjukkan bahwa setiap orang berhak menafikan orang dalam penggunaannya dengan kompetisi yang sangat tinggi (*rivalry*). Barang jenis ini dapat ditentukan secara mudah orang yang menafoatkannya, sehingga mudah untuk dikenakan biaya. Jenis barang privat juga dengan mudah mengakhiri *free rider*. Pembatasan pemanfaat barang atau jasa tersebut juga dapat dibatasi sehingga lahirah kompetisi seperti karakteristik barang ini dimuka. Selain itu, harga barang privat ini dapat ditentukan dengan mudah oleh mekanisme pasar antara produsen dan konsumen. Harga yang efisien dapat hadir manakala mekanisme pasar berjalan dengan sempurna. (Indiahono, 2009:60)

Tabel 1.2
Perbedaan Barang Publik dan Barang Privat

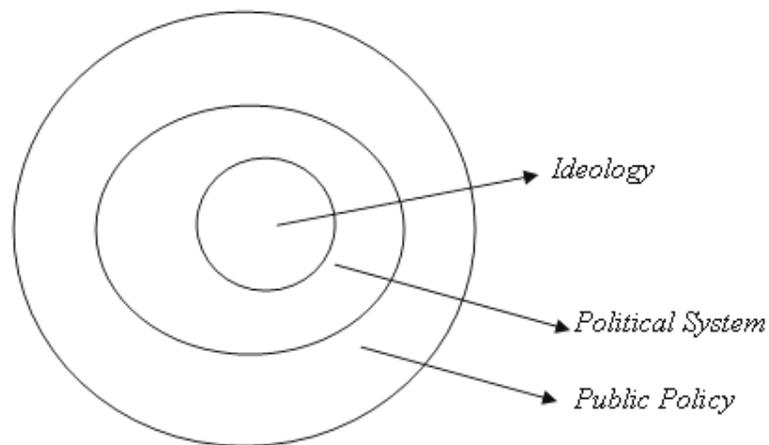
Karakteristik	Barang Publik	Barang Privat
Konsumsi	Bersama-sama dalam waktu yang sama	Orang-perorang
Pencegahan terhadap "free reider"	Sulit dilakukan	Terkait dengan konsumsi dan dibayar oleh pengguna
Pengukuran kuantitas dan kualitas	Sulit dilakukan	Mudah dilakukan
Pengukuran kinerja produsen	Sulit dilakukan	Mudah dilakukan
Pilihan untuk mengkonsumsi	Tidak punya alternatif	Ada alternative
Pilihan kuantitas dan kualitas	Tidak punya alternatif	Ada alternative
Alokasi kebijakan	Proses politik	Mekanisme pasar

Sumber : Indiahono, Kebijakan Publik ; Berbasis Dynamic Policy Analisis, 2009 : 61

Dari tabel di atas jelas bahwa perbedaan barang publik dan barang privat, terutama dari segi alokasi kebijakannya, yakni suatu barang bisa dikatakan sebagai barang publik jika menggunakan proses politik, sedangkan barang privat menggunakan mekanisme pasar. Sementara itu, dari pencegahannya, barang publik sulit dilakukan, sedangkan barang privat harus dibayar oleh pengguna. Oleh karena itu, dalam proses identifikasi suatu masalah publik tentang pemenuhan barang/jasa publik yang dilakukan oleh pemerintah tergantung dari ideologi suatu pemerintah untuk mengklasifikasikan pemenuhan barang tersebut,

apakah diklasifikasikan menjadi barang publik yang alokasi kebijakannya menggunakan mekanisme politik atau barang privat yang alokasi kebijakannya dengan menggunakan mekanisme pasar.

Hal tersebut dipertegas oleh Riant Nugroho (2012:30) bahwa kebijakan publik menentukan bentuk suatu kehidupan setiap bangsa dan Negara. Semua Negara menghadapi masalah yang relatif yang sama, yang berbeda adalah bagaimana respons terhadap masalah tersebut. Respons ini yang dinamakan kebijakan publik. Dan, karena kebijakan publik adalah domain Negara atau pemerintahan atau kekuasaan pemegang Negara, maka kebijakan publik adalah bentuk faktual dari upaya setiap pemerintah untuk mememanajemeni kehidupan bersama yang disebut sebagai “negara” dan “bangsa”. Oleh karena itu, kebijakan publik pada akhirnya merupakan bentuk paling nyata dari ideologi suatu Negara-bangsa, sebagaimana digambarkan sebagai berikut :



Gambar 1.2
Kebijakan Publik sebagai Bentuk Paling Nyata Ideologi Suatu
Negara-Bangsa

Sumber : Riant Nugroho, *Public Policy*, 2012:30

Ideologi adalah keyakinan politik suatu kesatuan politik yang disebut negara merdeka dan berdaulat. Ideologi diturunkan menjadi sistem politik, sistem politik yang diantut apakah sistem politik yang demokratis atau tidak demokratis. Hasil dari sistem politik adalah kebijakan publik. Oleh karena itu, hasil dari ideologi adalah kebijakan publik, sehingga sebaik apapun suatu ideologi, sedemokrasi suatu negara jika kebijakan publiknya tidak berdampak terhadap kesejahteraan masyarakat maka ada sesuatu yang salah dari keyakinan politik (ideologi) dari suatu negara atau bangsa tersebut.

BAB II

Memahami Administrasi Publik

2.1. Konsep Administrasi Publik

Untuk memahami pengertian administrasi publik, maka akan ditelusuri dari definisi administrasi publik. Dalam banyak pengajaran administrasi selalu dipahami dalam 2 (dua) hal, yakni : yang *Pertama*, kegiatan yang berkaitan dengan ketatausahaan; dan yang *Kedua*, sebuah proses kerjasama untuk mencapai tujuan. Dwight Waldo dalam bukunya *The Studi of Public Administration* (1995:17) mengungkapkan bahwa administrasi publik ada dua pengertian. *Pertama*, administrasi publik adalah organisasi dan manajemen dan benda guna mencapai tujuan-tujuan pemerintah; dan *Kedua*, administrasi publik adalah suatu seni dan ilmu tentang manajemen yang dipergunakan untuk mengat ur urusan-urusan Negara.

Sementara itu, menurut pendapat A. Dunsire dalam Keban (2008:2) administrasi publik di artikan sebagai arahan, pemerintahan, kegiatan implementasi, mengarahkan, penciptaan prinsip-prinsip implementasi kebijakan, kegiatan melakuka n analisis, menyeimbangkan dan mempresentasikan keputusan - keputusan, pertimbangan-pertimbangan kebijakan, sebagai

pekerjaan individual dan kelompok dalam menghasilkan barang dan jasa publik, dan sebagai arena dalam bidang akademik dan teoritik.

Selain itu, Tracker dalam Keban (2008:2) mengatakan bahwa administrasi merupakan suatu proses yang dinamis dan berkelanjutan yang digerakan dalam rangka mencapai tujuan dengan cara memanfaatkan orang dan material melalui koordinasi dan kerjasama, seperti perencanaan, pengorganisasian dan kepemimpinan secara implisit termasuk dalam definisi tersebut. Menurutnya juga, bahwa tugas-tugas administrasi meliputi kegiatan mengidentifikasi kembali serta menginterpretasikan dan menggunakan tujuan organisasi sebagai tuntutan program dan pelayanan, mengamankan sumber daya keuangan, fasilitas staff dan berbagai bentuk dukungan lainnya, mengembangkan struktur dan prosedur organisasi, memanfaatkan kepemimpinan dalam proses pembuatan kebijakan, pengembangan prosedur, dan prinsip-prinsip operasi, mengevaluasi program dan kepegawaian secara berkesinambungan, dan membuat perencanaan, serta melakukan penelitian, dan menggunakan kepemimpinan dalam proses perubahan yang dibutuhkan dalam organisasi pelayanan manusia.

Menurut Riant Nugroho (2004:9) ada tiga alasan pokok sulit merumuskan administrasi publik. *Pertama*, karena begitu banyak definisi administrasi publik. The Liang Gie (1981), salah seorang pakar administrasi publik yang pertama di Indonesia pada tahun 1970-an berhasil menginventarisir 45 definisi administrasi publik. Kerumitan semakin bertambah karena istilah ini berasal dari bahasa Inggris, yaitu *public administration*, di mana tidak ada kesepakatan atau ketunggalan dalam penerjemahan ke bahasa Indonesia. Ada yang menggunakan istilah administrasi publik, administrasi Negara, administrasi pemerintahan, bahkan ada yang secara khusus merujuk kepada birokrasi maupun sebuah “sistem politik”. Kamus Inggris-Indonesia yang paling banyak digunakan

di Indonesia karya John M. Echols dan Hassan Shadily, bahkan menerjemahkan “public administration“ sebagai ilmu “ilmu ketetapanrajaan, ilmu usaha Negara, administrasi pemerintahan atau Negara”; *Kedua*, walaupun *public administration* hanya dianggap sebagai ilmu usaha Negara, maka urusan Negara di hari ini berkembang disbanding Negara di masa lalu. Negara bahkan membentuk berbagai organisasi yang tidak diurus dengan cara Negara saja. Hal ini ditunjukkan dalam bentuk adanya Badan-Badan Usaha Milik Negara (baik dikelola Negara maupun bukan oleh Negara), lembaga-lembaga kemitraan (*partnership*) antara Negara dan sektor masyarakat yang berupa *quasi government organization*. Kesemuanya menjadi definisi administrasi Negara. Bahkan dalam bukunya Riant Nugroho yang berjudul *Reinventing Indonesia* (2001), menyatakan bahwa makna administrasi bukan sebagai administrasi saja, namun sebagai sebuah manajemen.

Perlu diketahui bersama bahwa saat ini ilmuwan administrasi publik lebih menempatkan proses administrasi sebagai pusat perhatian (fokus) dan lembaga pemerintah sebagai tempat praktik (lokus). Jika lokus ilmu administrasi publik menjadi semakin jelas, maka pertanyaan berikutnya adalah apa yang menjadi fokus perhatian ilmu administrasi publik. Kegelisahan tersebut kemudian dijawab dengan munculnya studi kebijakan publik sebagai pokok perhatian ilmuwan administrasi publik. Hal ini merupakan implikasi yang sangat logis karena kebijakan publik merupakan *output* utama dari pemerintah (Dwiyanto, 2007). Menurut Ripley (1985) mengungkapkan bahwa bagi pemerintah, kebijakan merupakan instrumen pokok yang dapat dipakai untuk mempengaruhi perilaku masyarakat dalam upaya memecahkan berbagai persoalan publik (*public affairs*). Upaya tersebut dapat dilakukan dengan menggunakan kebijakan domestik yang bersifat: *distributive policy*, *protective regulatory policy*, *competitive regulatory policy*, dan *redistributive policy*. (<http://pa.fisipol.ugm.ac.id>)

Sementara itu, menurut Nigro dan Nigro dalam Keban (2008:5) mengemukakan administrasi publik adalah usaha kerjasama kelompok dalam suatu lingkungan publik, yang mencakup ketiga cabang, yaitu : yudikatif, legislatif, dan eksekutif; mempunyai peranan penting dalam memformulasikan kebijakan publik, sehingga menjadi bagian dari proses politik; yang sangat berbeda dengan cara-cara yang ditempuh oleh administrasi swasta dan individu dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat. Sedangkan Starling melihat administrasi publik sebagai semua yang dicapai pemerintah, atau dilakukan sesuai dengan yang dijanjikan pada waktu kampanye pemilihan. Dengan kata lain batasan tersebut menekankan aspek *the accomplishing side of government* dan seleksi kebijakan publik.

Kondisi tersebut diperkuat oleh ungkapan Chandler dan Plato dalam Keban (2008:8), yakni administrasi publik adalah proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Kedua pengarang tersebut juga menjelaskan bahwa administrasi publik merupakan seni dan ilmu (*art dan science*) yang ditunjukkan untuk mengatur *public affairs* dan melaksanakan berbagai tugas yang telah ditetapkan. Dan sebagai suatu disiplin ilmu, administrasi publik melalui perbaikan atau penyempurnaan terutama di bidang organisasi, sumber daya manusia, dan keuangan.

Dari semua batasan definisi yang diungkapkan di atas maka ada beberapa makna penting yang harus diingat berkenaan dengan hakekat administrasi publik, yakni :

1. Bidang tersebut lebih berkaitan dengan dunia eksekutif, meskipun juga berkaitan dengan dunia yudikatif dan legislatif.
2. Bidang tersebut berkenaan dengan formulasi dan implementasi kebijakan publik.

3. Bidang tersebut juga berkaitan dengan masalah manusiawi dan usaha kerjasama untuk mengemban tugas-tugas pemerintah.
4. Meskipun bidang tersebut berbeda dengan administrasi swasta tetapi ia *overlapping* dengan administrasi swasta. (Keban, 2008:7)

Sementara itu, untuk memudahkan pemahaman tentang administrasi publik maka ada beberapa ciri-ciri administrasi publik menurut Miftah Thoha dalam Kerati (2010:5) adalah sebagai berikut :

1. Pelayanan yang diberikan bersifat urgen, yaitu menyangkut kepentingan semua lapisan masyarakat yang menyangkut kepentingan dan hajat orang banyak.
2. Pelayanan yang diberikan pada umumnya bersifat monopoli atau semi monopoli. Dalam hal ini bentuk pelayanan yang diberikan tidak bisa dibagi kepada organisasi-organisasi lainnya.
3. Dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat umum, relative berdasarkan undang-undang dan peraturan yang memberikan warna legalitas sehingga umumnya sulit atau lambat menyesuaikan diri pada tuntutan-tuntutan masyarakat.
4. Dalam memberikan pelayanan tidak dikendalikan oleh harga pasar, permintaan pelayanan oleh masyarakat tidak didasarkan akan perhitungan laba rugi, melainkan ditentukan oleh rasa pengabdian kepada masyarakat umum.
5. Usaha-usaha dilakukan terutama dalam Negara demokrasi ialah sangat tergantung pada penilaian rakyat banyak. Itulah sebabnya pelayanan yang diberikan adil tidak memihak, proposional, bersih, dan mementingkan kepentingan orang banyak dibandingkan kepentingan pribadinya atau kelompoknya.

2.2. Ruang Lingkup Administrasi Publik

Dapat diketahui bahwa dinamika masalah publik atau kebutuhan publik sangat kompleks, hal ini memberikan konsekuensi terhadap ruang lingkup dari administrasi publik. Salah satu caranya adalah dengan melihat fenomena yang terjadi di organisasi publik. Nicholas Henry dalam Keban (2008:9) memberikan ruang lingkup yang dapat dilihat dari unsur-unsur berikut :

1. Organisasi Publik, yang pada prinsipnya berkenaan dengan model-model organisasi, dan perilaku birokrasi.
2. Manajemen publik yaitu berkenaan dengan sistem ilmu manajemen, evaluasi program dan produktivitas, anggaran publik, dan manajemen sumber daya manusia.
3. Implementasi yaitu menyangkut pendekatan terhadap kebijakan publik dan implementasinya, privatisasi, administrasi antar pemerintahan dan etika birokrasi.

Dimock & Dimock dalam Posolong (2007:20) membagi empat komponen administrasi publik, yaitu :

1. Apa yang dilakukan pemerintah : pengaruh kebijakan dan tindakan-tindakan politis, dasar-dasar, wewenang lingkungan kerja pemerintah, penentuan tujuan-tujuan, kebijakan-kebijakan administrasi yang bersifat dalam, dan rencana-rencana.
2. Bagaimana pemerintah mengatur organisasi, personalia, dan pembiayaan usaha-usahanya : struktur administrasi dari segi formalnya.
3. Bagaimana administrator mewujudkan kerjasamanya (*teamwork*). Aliran dan proses administrasi dalam pelaksanaan, dengan titik berat pada pimpinan, tuntutan, koordinasi, pelimpahan wewenang, hubungan pusat dengan bagian-bagian, pengawasan, moral, hubungan masyarakat dan sebagainya.

4. Bagaimana pemerintah bertanggung jawab baik mengenai pengawasan oleh badan-badan perwakilan rakyat, badan yudikatif, dan berbagai badan lainnya.

Sementara itu, Keban (2008:10) mengatakan bahwa unsur pokok dari dinamika administrasi publik adalah sebagai berikut :

1. Manajemen faktor eksternal dan internal.
2. Pengaturan struktur organisasi agar kewenangan dan tanggung jawab termasuk prilakunya sesuai kondisi dan tuntutan lingkungan.
3. Respons secara benar terhadap kebutuhan, kepentingan dan aspirasi masyarakat dalam bentuk pembuatan keputusan dan kebijakan publik.
4. Pengaturan moral dan etika melalui kode etik agar semua penggunaan kemampuan, kompetensi dan profesi tidak disalahgunakan untuk kepentingan diluar kepentingan publik.
5. Pengenalan karakteristik lingkungan dimana administrasi publik itu beroperasi, baik dalam konteks hubungan antar lembaga Negara, lembaga swasta, masyarakat, dan lingkungan lain seperti lingkungan politik, ekonomi, sosial, dan budaya.
6. Akuntabilitas kinerja, yaitu suatu janji kepada publik yang harus dipenuhi atau ditepati, dan dapat dipertanggung-jawabkan melalui berbagai kegiatan pelayanan atau pemberian barang-barang publik.

Keban (2008:11) juga mengungkapkan bahwa ada 6 (enam) dimensi strategis dalam administrasi publik, yaitu :

1. Dimensi Kebijakan, yaitu menyangkut proses pembuatan keputusan untuk penentuan tujuan dan cara atau alternatif terbaik untuk mencapai tujuan tersebut. Proses tersebut dapat dianalogikan dengan sistem kerja otak pada manusia yang memberikan arahan atau tujuan dari suatu tindakan.
2. Dimensi struktur, yaitu berkenaan dengan pengaturan struktur yang meliputi pembentukan unit, pembagian tugas antar unit (lembaga-lembaga publik) untuk mencapai tujuan dan target,

termasuk wewenang dan tanggung jawabnya. Proses tersebut dapat diumpamakan dengan sistem organ tubuh manusia, yang memiliki peran dan fungsi tersendiri, dan siap melaksanakan tugas setelah mendapat perintah dari otak.

3. Dimensi manajemen, yaitu menyangkut proses bagaimana kegiatan-kegiatan yang telah dirancang dapat diimplementasikan (digerakan, diorganisir dan dikontrol) untuk mencapai tujuan organisasi melalui prinsip-prinsip manajemen ini dapat dianalogikan dengan sistem jantung dan urat nadi yang menyalurkan darah keseluruh tubuh termasuk ke organ-organnya agar dapat bergerak dan berfungsi.
4. Dimensi etika, yaitu memberikan tuntutan moral terhadap administrator tentang apa yang salah dan apa yang benar, atau apa yang baik dan yang buruk. Ini diibaratkan dengan sistem sensor pada tubuh manusia seperti perasaan, intuisi, dan suara hati nurani yang sering memberikan teguran atau mengendalikan diri manusia.
5. Dimensi lingkungan, yaitu suasana dan kondisi sekitar yang mempengaruhi seluruh dimensi yang ada. Hal ini dapat dianalogikan dengan suhu atau iklim serta karakteristik lokasi dimana tubuh manusia bertumbuh dan berkembang. Manakala iklim atau suhu serta lokasi kurang cocok dengan tubuh manusia maka tubuh tersebut akan sakit atau terhambat untuk berkembang. Iklim tergambar dalam sistem politik, ekonomi, budaya, dan teknologi yang mewarnai administrasi publik dari suatu Negara. Karena itu kemampuan-kemampuan diri terhadap perubahan lingkungan menjadi sangat vital.

Dari beberapa ungkapan-ungkapan di atas dapat disimpulkan bahwa ruang lingkup dari administrasi publik adalah menyelesaikan persoalan masalah publik dan pemenuhan kebutuhan publik. Adapun beberapa ruang lingkup dari administrasi publik adalah kebijakan publik, manajemen publik, etika administrasi publik, lingkungan-lingkungan administrasi

publik (politik, sosial, ekonomi, budaya, dan teknologi), birokrasi, dan organisasi publik.

2.3. Perkembangan Ilmu Administrasi Publik

Pada dasarnya perkembangan suatu ilmu dapat ditelusuri melalui perubahan paradigmanya. Oleh karena itu, Mohanan dalam Pasalong (2007:27) mengungkapkan bahwa ada tujuh pengertian paradigma, yakni (1) paradigma sebagai sistem nilai, konstruksi, dan evaluasi ilmu pengetahuan mensyaratkan komitmen terhadap suatu sistem nilai yang memungkinkan kita mengevaluasi reabilitas dari klaim ilmu suatu ilmu pengetahuan, (2) paradigma sebagai minat penelitian, sudut pandang terhadap objek yang dikaji, fenomena yang dianggap penting atau menarik dan lain-lain, (3) paradigma sebagai teori, seperangkat aturan hukum dan proporsi yang menghubungkan hukum tersebut dengan observasi, untuk menjelaskan apa yang sedang dikaji, (4) paradigma sebagai suatu model konsepsi umum dari suatu realitas berdasarkan aturan-aturan teoritis yang diformulasi, (5) paradigma sebagai perangkat kenyataan, seperangkat hasil observasi yang membutuhkan penjelasan teoritis, (6) paradigma sebagai kerangka teori kosa kata yang berhubungan dengan seperangkat konsep dimana proporsi dari suatu teori diformulasi, (7) paradigma sebagai kerangka observasi, kosa kata yang berasosiasi dengan seperangkat konsep dimana proposisi observasi diformulasi.

Oleh karena itu, Robert T. Golembiewski dalam Suparayogi (2011:10) menyatakan bahwa dalam perkembangan ilmu administrasi publik perlu menekankan kepada *focus* dan *locus*. Fokus ini diartikan sebagai memperlihatkan kajian dari bidang studi tersebut, ini diartikan sebagai memperlihatkan dari bidang studi tersebut. Sedangkan lokus sendiri memperlihatkan kepada tempat dari bidang studi tersebut. Selanjutnya, Robert T. Golembiewski dalam Kencana (1999:28) menganggap bahwa

fokus dan lokus dari ilmu administrasi publik dapat dilihat dari paradigmanya.

Nicholas Henry dalam Pasolong (2007:28) dan Katika (2010:34) mengemukakan ada lima paradigma dalam administrasi publik, yakni :

1. Paradigma *Pertama*, Dikotomi antara Politik dan Administrasi (1900-1926)

Fokus dari ilmu administrasi Negara terbatas pada masalah-masalah organisasi, kepegawaian, dan penyusunan anggaran dalam birokrasi serta pemerintahan. Sedangkan masalah-masalah pemerintahan, politik, dan kebijaksanaan adalah domain dari ilmu politik. Lokus dari paradigma ini adalah mempersalahkan dimana seharusnya administrasi Negara ini berbeda dengan ilmu politik, hal ini diungkapkan oleh Frank J. Goodnow dan Leonald D. White dalam bukunya *politict and administration*, bahwa fungsi pokok pemerintahan berbeda antara menggunakan kacamata politik dengan administrasi Negara. Oleh karena itu, politik dan administrasi Negara harus dipisahkan dengan berpusat pada birokrasi pemerintahan.

2. Paradigma *Kedua*, Prinsip-prinsip Administrasi Negara (1927-1937)

Lokus dari administrasi Negara tidak merupakan masalah dalam pradigma ini, yang penting fokusnya, yaitu : prinsip-prinsip administrasi dipandang dapat berlaku uni versal pada setiap bentuk organisasi dan setiap lingkungan sosial budaya. Pada masa ini administrasi Negara memiliki prinsip-prinsip yang jelas, yakni administrasi Negara dapat diterapkan di Negara mana saja walaupun berbeda, kebudayaan, lingkungan, visi dan lainnya, sebab fokus memegang peranan yang penting, dibandingkan lokus. Prinsip administrasi yang terkenal dari Gulick dan Urwick adalah POSDCORB (*planning, organization, staffing, directing, reporting, and budgeting*).

3. Paradigma *Ketiga*, Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik (1950-1970)

Pada paradigama ini merupakan suatu usaha untuk menetapkan kembali hubungan konseptual antara administrasi Negara dengan ilmu politik. Konsekuensi dari usaha ini adalah keharusan untuk merumuskan bidang ini paling sedikit dalam hubungan dengan fokus keahliannya yang esensial. Dalam fase ini Waldo memperotes perlakuan ilmu politik terhadap ilmu administrasi yang menyebutkan administrasi bukan lagi dianggap sebagai ilmu politik berdasarkan Laporan Komisi Ilmu Politik sebagai suatu disiplin dari ASPA (*American Political Science Assocation*).

Selanjutnya, dalam periode ini juga terjadi kritikan oleh Herbert Simon dalam bukunya yang berjudul *Administrative Behavior*. Simon mengatakan bahwa politik dan administrasi tidak akan dipisahkan sedikit pun, sebab setiap prinsip administrasi ada suatu *counter* prinsip dan karena itu menyebabkan keseluruhan ide dari prinsip-prinsip tersebut dapat dibantah. Sedangkan dalam bukunya *Elements of Public Administration* yang disunting oleh Morselin dalam Kertati (2010 : 34) menunjukkan bahwa administrasi tidak akan bebas nilai, dan sebenarnya nilai yang ada adalah politik.

4. Paradigma *Keempat*, Adminsitrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi (1954-1970)

Perkembangan ini diawali dengan ketidaksenangan bahwa ilmu administrasi dianggap sebagai ilmu kelas dua setelah ilmu politik. Sebagai suatu paradigma, pada fase ini ilmu administrasi hanya memberikan fokus, tetapi tidak pada lokusnya. Hal ini dikarenakan ada pengaruh dari fakultas administrasi bisnis dan pada tahun 1956 terbitlah jurnal *Administrative Science Quarterly* sebagai sarana menyuarakan pendapat dan konsepsi-konsepsi dari paradigma ini.

Dalam periode ini pengembangan organisasi makin banyak mendapatkan perhatian sebagai bidang khusus ilmu administrasi. Sebagai suatu focus, pengembangan organisasi menawarkan alternative ilmu politik yang menarik bagi banyak ahli administrasi Negara. Pengembangan organisasi sebagai suatu bidang ilmu berakar dari psikologi sosial dan demokratisasi. Berangkat dari kenyataan tersebut, maka para ahli administrasi Negara mulai menerima bahwa makna Negara bukan berarti makna institusi, tetapi sebagai makna filosofis, normative, dan etika. Negara diartikan sebagai segala sesuatu yang berkaitan dengan kepentingan umum. Oleh karena itu, konsep penentuan kepentingan umum memberikan tonggak pembatas bagi administrasi Negara dan sebuah lokus untuk bidang studi ini.

5. Paradigma *Kelima*, Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi Negara (1970)

Meskipun kekacauan intelektual masih berlangsung, gagasan Simon di tahun 1947 bagi suatu dualism akademik dari administrasi Negara mendapatkan validitasnya yang baru. Belum ada fokus bidang studi yang bisa disebut ilmu administrasi yang murni, yang ada adalah teori organisasi yang selama dua setengah dasawarsa memusatkan perhatiannya bagaimana dan mengapa organisasi bekerja, bagaimana perilaku orang-orang di dalamnya dan mengapa demikian, serta bagaimana dan mengapa keputusan dibuat. Selain itu, kemajuan-kemajuan yang meyakinkan telah tercipta dalam memperbaiki teknik-teknik terapan dari ilmu manajemen dan penerepannya di sektor Negara.

Dalam paradigma ini terdapat sedikit kemajuan tentang lokus yang mengembarkan relevansi anatar kepentingan umum, penentuan kebijakan umum dari para ahli bidang ini, sehingga masing-masing Negara bisa menentukan faktor-faktor sosial

fundamental terutama bagi Negara-negara terbelakang sebagai lokusnya.

Pada masa ini juga terdapat berkurangnya perbedaan atas sektor swasta dan negara, sebab dalam paradigma ini terdapat keluwesan lokus. Terlebih lagi para ahli administrasi Negara banyak memberi perhatian pada bidang ilmu lain yang tidak dipisahkan dengan ilmu administrasi Negara, seperti ilmu politik, teori organisasi, ilmu kebijakan, dan ekonomi politik. Kondisi ini jelas menunjukkan bahwa ilmu administrasi Negara mempunyai warna sendiri dalam ilmunya.

Selanjutnya kurang lebih sepuluh tahun kemudian terjadi pergeseran paradigma yang dikenal dengan nama *post-bureaucratic paradigm* oleh Barzley (1992) dan dengan Armajani (1997), kalau paradigma birokratik lebih menekankan tentang kepentingan publik, efisiensi, administrasi, dan kontrol, maka paradigma post-birokratik menekankan hasil yang berguna bagi masyarakat, kualitas dan nilai, produk, dan keterikatan terhadap norma; kalau paradigma birokratik menyetujui fungsi, otoritas, dan struktur, maka paradigma post-birokratik mengutamakan misi, pelayanan dan hasil akhir (outcome); kalau paradigma birokratik menilai biaya, menekankan tanggung jawab (responsibility), maka paradigma post-birokratik menekankan pemberian nilai bagi masyarakat, membangun akuntabilitas dan memperkuat hubungan kerja; kalau paradigma birokratik mengutamakan ketaatan pada aturan dan prosedur, maka paradigma post-birokratik menekankan pemahaman dan penerapan norma-norma, identifikasi dan pemecahan masalah, serta proses perbaikan yang berkesinambungan; dan kalau paradigma birokratik mengutamakan beroperasinya sistem-sistem administrasi, maka paradigma post-birokratik menekankan pemisahan antara pelayanan dengan kontrol, membangun dukungan terhadap norma-norma, memperluas pilihan pelanggan, mendorong kegiatan kolektif,

memberikan insentif, mengukur dan menganalisis hasil, dan memperkaya umpan balik. (Keban, 2008:35)

Saat bersamaan muncul paradigma baru bersifat reformatif di Amerika Serikat, yaitu “Reniventing Governement” yang disampaikan oleh Osbrone dan T. Gabler (1992) dan kemudian dioperionalkan oleh Osbrone dan Plastrik (1997) yang diinspirasi oleh Presiden Reagen yang *melihat Government is not the solution to our problems. Government is the Problems*. Di dalam paradigma ini, pemerintah harus bersifat (1) *catalytic*; (2) *community-owned*; (3) *competitive*; (4) *mission-drivien*; (5) *result-oriented*; (6) *customer-driven*; (7) *enterprising*; (8) *anticipatory*; (9) *decentralized*; dan (10) *market-oriented*. Paradigma ini juga dikenal dengan nama New Public Management (NPM) di Inggris. Paradigma NPM melihat bahwa paradigma terdahulu, yaitu administrasi klasik kurang efektif dalam memecahkan masalah dalam pemberian pelayanan publik, termasuk membangun masyarakat. Hood dalam Vigoda (2003:813) mengungkapkan bahwa ada tujuh komponen doktrin dalam NPM, yaitu : (1) Pemanfaatan manajemen professional; (2) Penggunaan indikator kinerja; (3) penekanan yang lebih besar pada kontrol output; (4) pergeseran perhatian ke unit-unit yang lebih kecil; (5) pergeseran ke kompetisi yang lebih tinggi; (6) penekanan gaya sektor swasta pada praktek manajemen; dan (7) penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih tinggi dalam penggunaan sumber daya. (Keban, 2008:35)

Sebagai antitesa dari *New Public Management* (NPM) adalah *New Public Service* (NPS). NPS merupakan paradigma baru yang muncul pada tahun 2003 yang diungkapkan oleh J.V Denhardt & R.B. Denhardt dengan judul buku “*The New Public Service: Serving not Stering*”. Dalam buku ini menyatakan NPS lebih mengedepankan *democracy, pride and citizen* dari pada *market, competition and customers*. Secara detail ada beberapa ide dalam buku ini, yaitu :

1. *Serve Citizen, not Customers*. Kepentingan publik adalah hasil dari sebuah dialog tentang pembagian nilai dari pada kumpulan dari kepentingan individu. Oleh karena itu, aparatur pelayanan publik tidak hanya merespon keinginan pelanggan (*customers*), tetapi lebih fokus pada pembangunan kepercayaan kolaborasi dengan dan diantara warga Negara (*citizen*).
2. *Seek the Public Interest*. Administrasi publik harus member kontribusi untuk membangun sebuah kebersamaan, membagi gagasan dari kepentingan publik, tujuannya adalah tidak untuk menemukan pemecahan yang cepat yang dikendalikan oleh pilihan-pilihan individu. Lebih dari itu, adalah kreasi dari pembagian kepentingan dari tanggung jawab.
3. *Value Citizenship over entrepreneurship*. Kepentingan publik adalah lebih dimajukan oleh komitmen aparatur pelayanan publik dan warga Negara untuk membuat kontribusi lebih berarti dari pada oleh gerakan para manejer swasta sebagai bagian dari mencari keuntungan dari publik.
4. *Think Strategically, Act Democratically*. Pertemuan antara kebijakan dan program agar bisa dicapai secara lebih efektif dan berhasil secara bertanggung jawab mengikuti upaya bersama dan proses-proses kebersamaan.
5. *Recognized that Accountability is not simple*. Aparatur pelayanan publik seharusnya penuh perhatian lebih baik dari pada pasar. Mereka juga harus mengikuti peraturan perundang-undangan dan konstitusi, nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, standar-standar profesional dan kepentingan warga Negara.
6. *Serve Rather than steer*. Semakin bertambah penting bagi pelayanan publik untuk menggunakan andil, nilai kepemimpinan mendasar dan membantu warga mengartikulasikan dan mempertemukan kepentingan yang menjadi

bagian mereka lebih dari pada berusaha untuk mengontrol atau mengendalikan masyarakat pada petunjuk baru.

7. *Value people, not Just Productivity*. Organisasi publik dan kerangka kerjanya dimana mereka berpartisipasi dan lebih sukses dalam kegiatannya kalau mereka mengoperasikan sesuai proses kebersamaan dan mendasarkan diri pada kepemimpinan yang hormat pada semua orang. (Pasolong, 2007:36)

Sementara itu, G. Shabbis Cheema (2007) dalam Keban (2008:37) mengungkapkan bahwa ada empat fase administrasi publik yang juga menggambarkan perkembangan paradigma administrasi publik. Empat paradigma tersebut adalah :

1. *Traditional public administration*, yang berorientasi pada hirarki, kontinuitas, ketidakberpihakan, standarisasi, legal-rational, otoritas, dan profesionalitas.
2. *Public management*, yang memusatkan perhatian pada penerapan prinsip-prinsip manajemen termasuk efisiensi dalam pemakaian sumberdaya, efektivitas, orientasi pada kekuatan pasar, dan lebih sensitif terhadap kepentingan publik. Paradigma ini menyarankan juga peran sektor swasta yang lebih besar, memperkecil ukuran sektor publik, dan memperkecil domain dari *traditional public administration*.
3. *New Public Management*, yang diarahkan pada prinsip fleksibilitas pemberdayaan, inovasi dan orientasi pada hasil, *out-sourcing*, dan *contracting out*, serta promosi etika profesi dan manajemen serta anggaran berbasis kinerja.
4. *Governance*, yaitu suatu sistem nilai, kebijakan, dan kelembagaan dimana urusan-urusan ekonomi, social, dan politik dikelola melalui interaksi antara masyarakat, pemerintah, dan sektor swasta. Paradigma ini mengutamakan mekanisme dan proses dimana para warga masyarakat dan kelompok dan mengartikulasikan kepentingannya, memediasi berbagai perbedaan-perbedaannya, dan menjalankan hak dan

kewajibannya. Pemerintah diharapkan dapat memainkan perannya dalam menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, sementara sektor swasta memainkan perannya dalam menciptakan pekerjaan, dan pendapatan. Sedangkan masyarakat madani (*civil society*) menyelenggarakan interaksi sosial dan politik secara sehat. Pendek kata, esensi dari paradigma terakhir ini adalah memperkuat interaksi antar actor tersebut dalam memperomosisikan *people-orientated development*.

2.4. Konsep Good Governance

Secara etimologis, kata governance berasal dari bahasa Yunani (kata kerja : kubernan) yang berarti : mengemudikan, mengendalikan, mengarahkan. Oleh Plato istilah itu digunakan dengan makna : bagaimana merancang sebuah sistem peraturan/kekuasaan (*how to design a system of rule*). Dalam abad pertengahan kemudian muncul istilah gubernanca (bahasa latin) yang memiliki arti senada dengan kubernan, yaitu : mengarahkan, mengendalikan, pembuatan aturan. *Istilah itu sinonim dengan arti kata government, sebagaimana termuat dalam the Concise Oxford Dictionary*. Dengan demikian menurut Kjer, *governance* adalah “*the act or manner of governing; the office or function of governing*”. *To Govern* adalah “*to rule control with authority; to be in government* (Latif, 2010:32).

Menurut Rhodes dalam Latif (2010:33) *governance* berarti pengorganisasian diri, *network* interorganisasional yang bercirikan adanya interpedensi, pertukaran risorsis, aturan main, dan otonomi yang signifikan dari negara. Sementara Rosenau berpendapat, global governance dipahami sebagai sistem aturan pada semua tingkatan aktivitas manusia-dari keluarga hingga organisasi internasional-dimana untuk mencapai tujuannya melalui serangkaian control timbale balik secara internasional. Menurut Hyden, *governance* adalah pekerjaan mengurus aturan main

politik baik formal maupun informal. Governance menunjukkan kepada ukuran-ukuran, termasuk aturan bagaimana menjalankan kekuasaan dan bagaimana mendamaikan konflik yang muncul akibat aturan itu. (Kjer, 2004 ; Latif, 2010:33)

United Nations Development Programme (UNDP) mendefinisikan *governance* sebagai “*the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation’s affair at all levels*”. Menurut definisi ini, *governance* mempunyai tiga kaki (*three legs*), yaitu *economic*, *political*, dan *administrative*. *Economics governance* meliputi proses-proses pembuatan keputusan (*decision-making processes*) yang memfasilitasi aktivitas ekonomi di dalam negeri dan interaksi diantara penyelenggara ekonomi. *Economic governance* mempunyai implikasi terhadap *equity*, *poverty* dan *quality of life*. *Political governance* adalah proses-proses pembuatan keputusan untuk formulasi kebijakan, sedangkan *administrative governance* adalah sistem implementasi proses kebijakan. Oleh karena itu institusi dari *governance* meliputi tiga domain, yaitu *state* (*negara atau pemerintahan*), *private sector* (*sektor swasta atau dunia usaha*), dan *society* (*masyarakat*), yang saling berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-masing (LAN, 2000:5).

Konsep *good governance* sejak tahun 1991 dipromosikan oleh beberapa agensi multilateral dan bilateral seperti JICA, OECD, GTZ (Keban, 2000:52). Mereka memberikan tekanan pada beberapa indikator, antara lain : (1) demokrasi, desentralisasi dan peningkatan kemampuan pemerintah; (2) hormat terhadap hak asasi manusia dan kepatuhan terhadap hukum yang berlaku; (3) partisipasi rakyat; (4) efisiensi, akuntabilitas, transparansi dalam pemerintah dan administrasi publik; (5) pengurangan anggaran militer; dan (6) tata ekonomi yang berorientasi pasar. OECD dan World Bank (LAN, 2000:6) mensinonimkan *good governance* dengan penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengan demokrasi dan pasar yang

efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi yang langka, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political frameworks* bagi tumbuhnya aktivitas kewirausahaan. Sedangkan UNDP dalam workshop yang diselenggarakannya (Widodo, 2001:24) menyimpulkan “*that good governance system are participatory, implying that all members of governance institutions have a voice in influencing decision making*”. Namun dalam perkembangan berikutnya lembaga ini (LAN, 2000:7) memberikan definisi *good governance* sebagai hubungan yang sinergis dan konstruktif di antara negara, sector swasta dan masyarakat (*society*).

Lembaga Administrasi Negara (2000:6) mendefinisikan *good governance* sebagai penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efisien dan efektif dengan menjaga “kesinergisan” interaksi yang konstruktif di antara domain-domain negara, sector swasta dan masyarakat (*society*). Pada tataran ini, *good governance* berorientasi pada 2 (dua) hal pokok, yakni : *Pertama*, orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional. Pada tataran ini, *good governance* mengacu pada demokratisasi dalam kehidupan bernegara dengan elemen-elemen konstituennya, seperti *legitimacy, accountability, scuring of human right, autonomy and devolution of power dan assurance of civilian control*; *Kedua*, pemerintahan yang berfungsi secara ideal yaitu secara efektif dan efisien dalam melakukan upaya mencapai tujuan nasional. Dalam konteks ini, *good governance* tergantung pada pada sejauh mana struktur serta mekanisme politik dan administratif berfungsi secara efektif dan efisien.

Dari beberapa pengertian *good governance* diatas, maka dapat diidentifikasi indikator-indikator yang terkandung didalamnya. Menurut UNDP (LAN, 2000:7) mengajukan karakteristik *good governance*, sebagai berikut :

- *Participation* ; Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun secara intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar keabsahan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
- *Rule of law* ; Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak azasi manusia.
- *Transparancy* ; Transparansi dibangun atas dasar keabsahan arus informasi. Proses-proses, lembaga dan informasi yang secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan.
- *Responsive* ; Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap *stakeholders*.
- *Consensus Orientation* ; *Good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur.
- *Equity* ; Semua warga negara, baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.
- *Effectiveness and efficiency* ; Proses-proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin.
- *Accountability* ; Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga *stakeholders*. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.

- *Strategic vision* ; Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan Pembangunan yang luas dan jauh kedepan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

Sementara itu, United Nations (Keban, 2000:52) merumuskan indikator *good governance* yang meliputi : (1) kemampuan, yaitu kemampuan yang cukup untuk melaksanakan kebijakan dan fungsi-fungsi pemerintah, termasuk sistem administrasi publik efektif dan responsif; (2) akuntabilitas dalam kegiatan pemerintah dan transparan dalam pengambilan keputusan; (3) partisipasi dalam proses demokrasi, dengan memanfaatkan sumber informasi dari publik dan dari swasta ; (4) perhatian terhadap pemerataan dan kemiskinan; dan (5) komitmen terhadap kebijakan ekonomi yang berorientasi kepada pasar.

Nilai yang terkandung dari pengertian beserta karakteristik *good governance* tersebut diatas merupakan nilai-nilai yang universal sifatnya dan sesuai dengan cita-cita perjuangan bangsa Indonesia sebagaimana tertuang dalam GBHN 1999 – 2004, karena itu diperlukan Pembangunan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas dan nyata sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna dan berhasil guna. Kondisi semacam ini perlu adanya akuntabilitas dan tersedianya akses yang sama pada informasi bagi masyarakat luas. Hal ini merupakan fondasi legitimasi dalam sistem demokrasi, mengingat prosedur dan metode pembuatan keputusan harus transparan agar supaya memungkinkan terjadinya partisipasi efektif. Kondisi semacam ini mensyaratkan bagi siapa saja yang terlibat dalam pembuatan keputusan, baik itu pemerintah, sektor swasta maupun masyarakat, harus bertanggung jawab kepada publik serta kepada institusi *stakeholders*. Disamping itu, institusi *governance* harus efisien dan efektif dalam melaksanakan fungsi-fungsinya, responsif terhadap kebutuhan masyarakat, memberikan fasilitas

dan peluang ketimbang melakukan kontrol serta melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

BAB III

Memahami Analisis Kebijakan Publik

3.1. Definisi Analisis Kebijakan Publik

Menurut Quede (1972:1) analisis kebijakan publik merupakan fakta akibat ketidakpusan terhadap proses pembuatan keputusan kebijakan yang digunakan dan dilaksanakan oleh pemerintah dimanapun. Keluhan akan ketidaefektifan suatu program dan menyia-nyiakan anggaran secara terus menerus oleh pemerintah merupakan persoalan yang mendorong untuk dilakukan analisis dalam perumusan kebijakan publik. Oleh karena itu, tujuan dari analisis kebijakan adalah untuk memperbaiki pembuatan keputusan kebijakan. Selanjutnya, Quede (1972:2) juga memberikan beberapa alasan tentang kegagalan hasil kebijakan yang tidak sesuai dengan apa yang direncanakan, yaitu : (1) Pemerintah saat ini dihadapkan pada banyak masalah yang jauh lebih kompleks daripada masalah yang pernah mereka hadapi sebelumnya; (2) Sumber daya, uang, dan tenaga kerja, yang bisa digunakan untuk mengatasi masalah tersebut terbatas; (3) Organisasi dan birokrasi yang bekerja dalam pengambilan keputusan kebijakan sering distroykan tidak baik, misalnya rendah dalam berkomunikasi, memiliki moral yang rendah,

memiliki staf yang tidak memadai, tidak cukup data, dan tunduk terhadap kelompok kepentingan yang khusus dengan menggunakan kebijakan yang direkomendasikannya.

Sementara itu, menurut Indiahono (2009:1) analisis kebijakan lebih lazim dikenal di sektor publik, karena disebabkan karena beberapa hal, yakni :

1. Sektor publik secara nyata memiliki tingkat kompleksitas yang lebih ketimbang sector privat. Artinya sektor publik mempunyai beberapa actor dan kepentingan sehingga membutuhkan metode yang lengkap untuk menyelesaikan masalah yang dihadapinya. Kondisi ini jelas membutuhkan beberapa alternative kebijakan untuk bisa lebih memuaskan *stakeholders*.
2. Sektor publik memiliki resiko lebih tinggi untuk menghadapi masalah-masalah yang tidak dapat diprediksi. Artinya sector publik lebih memiliki kans untuk mendapatkan masalah-masalah baru dari kondisi yang tidak dapat dipredikasi sebelumnya.
3. Sektor publik memiliki ruang lingkup masalah yang lebih luas ketimbang sektor privat. Artinya, pemerintah membutuhkan pertimbangan-pertimbangan yang lebih memiliki cakupan luas, dan pertimbangan-pertimbangan yang lebih kompleks ketimbang analisis kebijakan yang dimiliki sektor privat.

Dengan melihat ungkapan di atas maka analisis kebijakan lebih dibutuhkan oleh sektor publik. Oleh karena itu, analisis kebijakan adalah sebuah aktifitas yang dilakukan untuk mendampingi klien dalam menghadapi masalah tertentu, mengenali masalah, mengembangkan alternatif kebijakan, menilai dan memprediksi kebijakan serta memberikan rekomendasi kebijakan terbaik untuk menghadapi masalah yang dihadapi klien tersebut. (Indiahono, 2009:4)

Sementara itu, Nugroho (2012:294) mengungkapkan bahwa analisis kebijakan adalah teori yang berasal dari

pengalaman terbaik, bukan diawali dari temuan, kajian akademik, atau penelitian ilmiah. Artinya analisis kebijakan adalah *lay theory*, bukan *academic theory*. Dengan demikian, pengembangan teori analisis kebijakan di masa mendatang akan semakin ditentukan oleh keberhasilan atau kegagalan-kegagalan yang terjadi di lingkungan administrasi publik. Dikatakan juga oleh Muhadjir Darwin dalam Pelatihan Teknik Manajemen Kebijakan Publik UGM angkatan II (1999) bahwa analisis kebijakan adalah serangkaian prosedur analisis yang bersifat rasional, suatu penerapan berbagai metode penelitian dan pengkajian ilmiah yang bertujuan menghasilkan informasi yang dapat digunakan dalam proses kebijakan

Menurut Danim (2000:26) analisis kebijakan (*policy analysis*) merupakan penelitian yang dimaksudkan untuk mengkaji proses pembuatan kebijakan. Analisis kebijakan ditampilkan secara tipikal oleh ilmuwan atau pakar politik yang berminat dengan proses dimana kebijakan diadopsi sebagai efek dari peristiwa-peristiwa politik. Sedangkan menurut Lasswel dalam Dunn (1994:1) analisis kebijakan merupakan suatu aktivitas intelektual dan praktis yang dimaksudkan untuk menciptakan, memberi penilaian kritis, dan mengkomunikasikan pengetahuan tentang dan dalam proses pembuatan kebijakan.

Dalam menciptakan pengetahuan tentang proses pembuatan kebijakan tersebut, analisis kebijakan meneliti sebab, akibat dan kinerja kebijakan dan program publik. Namun seringkali kebijakan publik belum dilaksanakan secara sistematis, sehingga kualitas kebijakan sangat rendah. Analisis kebijakan seringkali tidak dapat menghasilkan informasi dan argumen-argumen yang masuk akal sesuai harapan mengenai tiga macam pertanyaan sebagaimana yang dikatakan oleh Dunn (1999), yaitu (1) nilai yang pencapaiannya merupakan tolak ukur utama untuk melihat apakah masalah telah teratasi, (2) fakta yang keberadaannya dapat membatasi atau meningkatkan pencapaian

nilai-nilai, dan (3) tindakan yang penerapannya dapat menghasilkan pencapaian nilai-nilai.

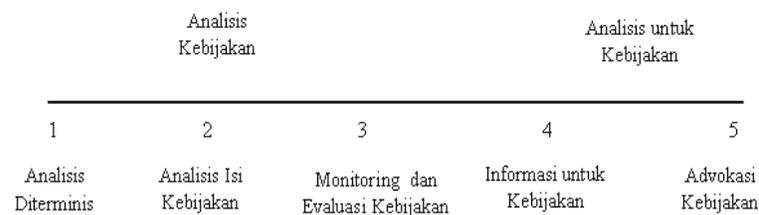
3.2. Metode dan Proses Analisis Kebijakan Publik

Secara konseptual metode analisis kebijakan publik menurut Dunn (1994:41) adalah sistem standar, aturan, dan prosedur untuk menciptakan secara kritis menilai dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan. Metodologi analisis kebijakan mempunyai beberapa karakteristik utama, yakni : (1) perhatian yang tinggi pada perumusan dan pemecahan masalah, komitmen pada pengkajian baik yang sifatnya deskriptif maupun kritik, nilai, dan keinginan untuk meningkatkan efisiensi pilihan di antara sejumlah alternatif kebijakan.

Dalam menganalisis suatu kebijakan maka harus memadukan elemen-elemen dari berbagai disiplin ilmu, seperti ilmu politik, sosiologi, psikologi, ekonomi, filsafat. Menurut Dye dalam Dunn (1994:3) analisis kebijakan sebagian bersifat deskriptif, diambil dari disiplin-disiplin tradisional salah satunya adalah ilmu politik untuk mencari sebab akibat dari kebijakan publik tersebut. Namun analisis kebijakan tersebut bersifat normatif, tujuan lain dari analisis kebijakan adalah menciptakan dan melakukan kritik terhadap klaim pengetahuan tentang nilai kebijakan publik untuk generasi masa lalu, masa kini, dan masa datang. Aspek normatif dari kritik nilai dari analisis kebijakan ketika menyadari bahwa pengetahuan yang relevan dengan kebijakan mencakup keterkaitan antara variabel yang dipengaruhi dengan variabel yang mempengaruhi secara valuatif.

Menurut Persons (2005:56) mengungkapkan bahwa analisis mengandung tujuan dan relasi yang berbeda dengan proses kebijakan. Dalam analisis kebijakan mencakup beberapa hal, yakni : (1) determinasi kebijakan, adalah analisis yang berkaitan dengan cara pembuatan kebijakan, mengapa, kapan, dan

untuk siapa kebijakan dibuat; (2) isi kebijakan, adalah analisis yang mencakup deskripsi tentang kebijakan tertentu dan bagaimana ia berkembang dalam hubungannya dengan kebijakan sebelumnya, atau analisis ini bisa juga didasari oleh informasi yang disediakan oleh kerangka nilai teoritis yang mencoba memberikan kritik terhadap kebijakan; (3) monitoring dan evaluasi, adalah mengkaji bagaimana kinerja kebijakan dengan mempertimbangkan tujuan kebijakan, hasil dan dampak kebijakan terhadap suatu persoalan tertentu. Sedangkan analisis untuk kebijakan berisi 2 (dua) hal, yakni : (1) advokasi kebijakan, adalah berupa riset dan argumen yang dimaksudkan untuk memengaruhi agenda kebijakan di dalam dan atau diluar pemerintahan; dan yang ke (2) informasi untuk kebijakan, adalah analisis yang dimaksudkan untuk memberi informasi bagi aktivitas pembuatan kebijakan. Untuk jelasnya terlihat pada gambar di bawah ini :



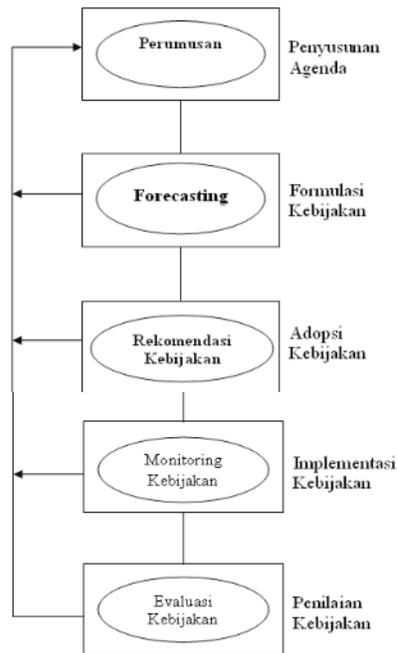
Gambar 3.1
Variasi Analisis Kebijakan

Sumber : Wayne Persons, 2005:57

Selanjutnya, analisis kebijakan menurut Dunn (1998:22) adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan di dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Proses ini divisualkan sebagai proses pembuatan kebijakan, yang oleh Dunn (1998:24) disebut sebagai tahap penting dari kebijakan publik. Tahap tersebut adalah sebagai berikut :

1. Penyusunan agenda kebijakan (*agenda setting*)
2. Formulasi kebijakan (*policy formulation*)
3. Adopsi kebijakan (*policy adoption*)
4. Implementasi kebijakan (*policy implementation*)
5. Penilaian kebijakan (*policy assesment*)

Proses analisis kebijakan publik sebagai serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan di dalam proses kegiatan yang bersifat politis nampak dalam serangkaian kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Sedangkan aktivitas perumusan masalah, *forecasting*, rekomendasi kebijakan, monitoring, dan evaluasi kebijakan adalah aktivitas yang lebih bersifat intelektual. Keseluruhan proses tersebut dapat dilihat dalam gambar berikut :



Gambar 3.2
Proses Kebijakan Publik

Sumber: William N. Dunn, 1998:25

Lima tahapan penting dalam proses analisis kebijakan publik menurut Dunn di atas dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Agenda Setting

Dalam tahap ini harus ditentukan apa yang menjadi masalah publik yang perlu dipecahkan. Dalam penyusunan agenda kebijakan ada tiga kegiatan yang perlu dilakukan yakni (Subarsono, 2003:8) : (1) membangun persepsi di kalangan *stakeholders* bahwa sebuah fenomena benar-benar dianggap sebagai masalah. Sebab bisa jadi suatu gejala oleh sekelompok masyarakat tertentu dianggap masalah, tetapi oleh sebagian masyarakat lain bukan dianggap sebagai masalah; (2) membuat batasan masalah; dan (3) memobilisasi dukungan agar masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah. Dengan demikian pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali dan beberapa yang lain pembahasan untuk masalah tersebut ditunda untuk waktu yang lama.

2. Policy formulation

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pada tahap ini, diperlukan *forecasting* yang merupakan suatu prosedur untuk mengungkapkan dari masing-masing pilihan kebijakan, dengan menggunakan teknik-teknik tertentu. Dalam tahap formulasi, analisis kebijakan perlu mengumpulkan dan menganalisis informasi yang berhubungan dengan masalah yang bersangkutan, mengembangkan alternatif-alternatif kebijakan, membangun dukungan dan melakukan negosiasi sehingga sampai pada sebuah kebijakan yang dipilih. Dengan demikian, pada tahapan ini, masing-masing aktor akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

3. *Policy adoption*

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus diantara aktor yang terlibat. Pada tahap ini ditentukan pilihan-pilihan kebijakan melalui dukungan *stakeholders*. Tahap ini ditentukan setelah melalui proses rekomendasi, menurut Effendi (dalam Safrina, 2003:15) langkah rekomendasi meliputi :

- a. Pengidentifikasian alternatif-alternatif kebijakan yang dilakukan pemerintah untuk merealisasikan masa depan yang diinginkan yang merupakan langkah terbaik dalam upaya mencapai tujuan tertentu.
- b. Pengidentifikasian kriteria-kriteria untuk menilai alternatif yang akan direkomendasikan.
- c. Mengevaluasi alternatif-alternatif tersebut dengan menggunakan kriteria-kriteria yang relevan agar efek positif alternatif kebijakan lebih besar daripada efek negatifnya.

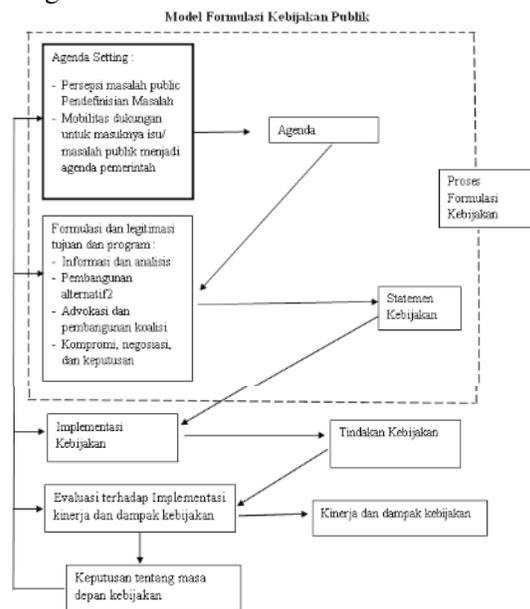
4. *Policy Implementation*

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana, namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

5. Policy Assessment

Tahap ini merupakan tahapan terakhir dari pembuatan kebijakan publik. Pada tahap ini dilakukan penilaian apakah semua proses implementasi sesuai dengan apa yang telah ditentukan sebelumnya atau tidak. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, oleh karena itu ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan. Hasil evaluasi ini bermanfaat bagi penentuan kebijakan baru di masa yang akan datang, agar kebijakan yang akan datang bisa lebih baik.

Sementara itu, menurut Ripley dalam Indahono (2009 : 22) mengatakan bahwa tahapan kebijakan terdiri dari dua proses yang lahir dari siklus pendek dan siklus panjang, hal ini tergambar pada gambar di bawah ini :



Gambar 3.3

Model Formulasi Kebijakan Publik

Sumber : diadaptasi dari Ripley dalam Indahono, 2009:22

Dari gambar di atas dijelaskan bahwa siklus pendeknya adalah : (a) Penyusunan agenda; (b) Agenda pemerintah; (c) Formulasi dan legitimasi kebijakan; dan (d) Statemen kebijakan. Sedangkan siklus panjangnya adalah : (a) Penyusunan agenda; (b) Agenda pemerintah; (c) Formulasi dan legitimasi kebijakan; (d) Statemen kebijakan; (e) Implementasi Kebijakan; (f) Tindakan kebijakan; (g) Kinerja dan dampak kebijakan; (h) Evaluasi terhadap implementasi, kinerja, dan dampak kebijakan; (i) Keputusan tentang masa depan kebijakan (keputusan baru). Dijelaskan lebih lanjut oleh Grindle dalam Indiahono (2009:24) bahwa proses perumusan kebijakan yang siklus pendek hanya terdiri dari empat fase, yakni : fase penyusunan agenda, agenda pemerintah, formulasi dan legitimasi kebijakan dan kebijakan. Fase penyusunan agenda, terdiri dari :

- Persepsi masalah publik, yaitu menunjuk bagaimana isu masalah publik dipersepsikan oleh masyarakat, termasuk isu atau masalah pentingkah, seriuskah atau biasa-biasa saja.
- Pendefinisian masalah, yaitu menunjuk adanya pembatasan masalah yang dilakukan oleh publik sendiri. Meskipun di masyarakat banyak terdapat isu yang berbeda dan juga persepsi, namun rahah masalah pada fase ini sudah dapat diidentifikasi.
- Mobilitas dukungan untuk masuknya isu/masalah publik menjadi agenda pemerintah, yaitu menunjuk upaya dari masyarakat untuk memasukkan masalah atau isu publik tertentu ke dalam agenda pemerintah. Sampai titik inilah dibutuhkan kekuatan politik dari masing-masing kelompok kepentingan. Kelompok yang paling memiliki kekuasaan atau kelompok yang memiliki kemampuan untuk mempengaruhi pihak lainlah yang isu, pembatasan definisinya dipakai sebagai acuan ketika masuk agenda pemerintah.

Selanjutnya, setelah masalah publik masuk agenda pemerintah, masalah publik tersebut harus melawati mekanisme

politik untuk mendapatkan solusi terbaik. Fase ini sering disebut sebagai tahapan formulasi dan legitimasi, adapun fase-fase yang dapat dilalui dalam mekanisme ini adalah sebagai berikut :

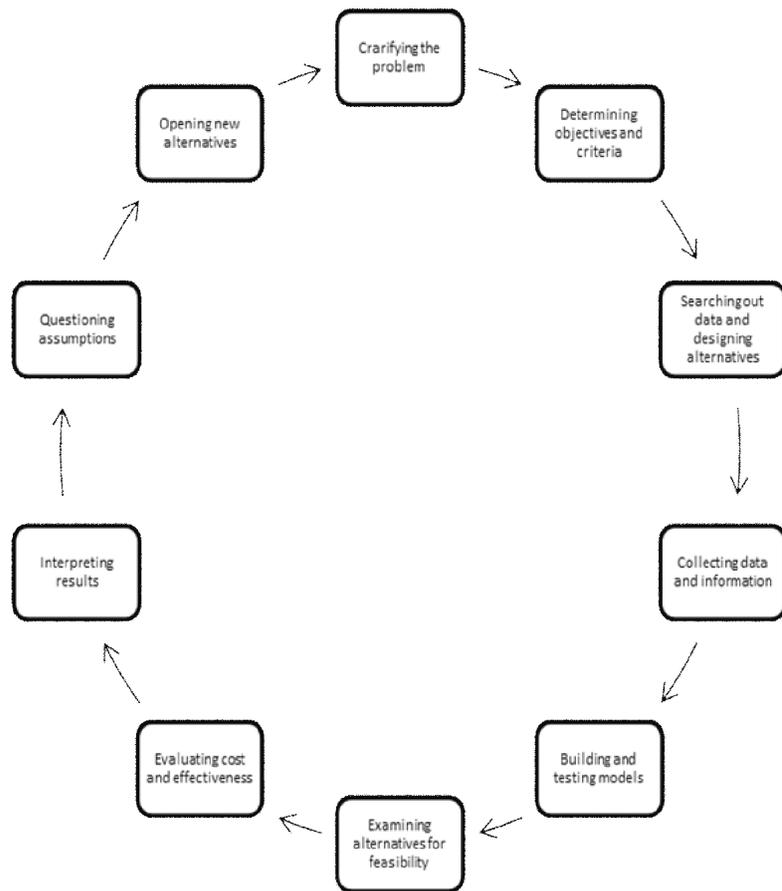
- Tujuan dan Program, yaitu masing-masing kelompok kepentingan mulai berlomba untuk menginterpretasi masalah publik yang dihadapi dan menciptakan tujuan dan desain program yang dapat diterima sebagai solusi dari masalah publik.
- Informasi dan analisis, yaitu untuk dapat mengidentifikasi masalah publik secara cermat, masing-masing kelompok dalam proses politik ini membutuhkan informasi dan analisis dari para ahli sehingga kebijakan yang diambil nantinya dapat berkualitas.
- Pembangunan alternatif-alternatif, yaitu tindak lanjut dari pengumpulan informasi dan analisis, maka mulailah dirancang alternatif-alternatif kebijakan yang diyakini dapat menjadi solusi dari masalah publik. Terkadang dalam tanah ini masih sangat rasional dan idealis.
- Advokasi dan pembangunan koalisi, yaitu setelah masing-masing kelompok kepentingan mengembangkan alternatif-alternatif kebijakan yang sejauh mungkin memenuhi kaidahrasionalitas, sekarang masuk ke babak berikutnya yang amat politis. Masing-masing pihak mulai mengembangkan lobi-lobi agar kebijakan yang keluar nantinya dapat mengadopsi seluruh atau sebagian besar ide dari kelompoknya.
- Kompromi, negosiasi dan keputusan, yaitu merupakan feses akhir dari pengambilan kebijakan. Masing-masing pihak mulai berkompromi atas solusi dari masalah publik yang dihadapi. Masing-masing pihak mulai melakukan tawar menawar atas kebijakan yang akan diambil. Tentu saja, ketika masing-masing pihak mau mengalah, ada kompensasi yang akan

didapat. Inilah yang menjadikan kebijakan publik tidak sepenuhnya dapat memenuhi rasa rasionalitas dan keberpihakan kepada publik. Selain kelompok kepentingan ini tidak pernah memiliki komitmen yang kuat untuk membela publik, system pengambilan kebijakan yang tertutup juga menjadi lahan terjadinya politik dagang sapi.

Sementara itu, Quede (1972:400) mengembangkan lima elemen dari analisis dalam pengambilan keputusan kebijakan, yaitu :

1. Tujuan (*ojektive*), adalah apa yang pengambil keputusan kebijakan ingin capai, atau untuk bergerak kearah mana dengan cara melakukan perumusan kebijakan;
2. Alternatif, adalah tindakan atau cara yang diharapkan dapat merealisasikan tujuan kebijakan
3. Biaya, pilihan upaya tertentu untuk mencapai tujuan mensyaratkan adanya sumber daya tertentu yang akan dibutuhkan, sehingga harus diprioritaskan.
4. Model. Inti dari setiap analisis keputusan adalah eksistensi atau penciptaan sebuah proses yang bisa mereka prediksi atau setidaknya menunjukkan konsekuensi yang mengikuti pilihan alternatif. Peran ini terpenuhi oleh sebuah model. Bahkan, Quede mengatakan bahwa model adalah penyerderhanaan, generalisasi, atau asumsi tentang realitas.
5. Kriteria adalah aturan atau standar untuk menentukan rangking alternatif sesuai keinginan

Selanjutnya analisis kebijakan akan berhasil tergantung pada keberhasilan siklus berkesinambungan dari formulasi kebijakan, memilih tujuan, mendisain alternatif, membangun model yang lebih baik, dan seterusnya, hingga klien puas. Daur analisis kebijakan digambarkan sebagai berikut :



Gambar 3.4
Daur Kebijakan

Sumber : diadaptasi dari Quede dalam Nugroho, 2012:401

Dalam pelaksanaan analisis kebijakan, tahapan yang perlu diperhatikan ternyata tidak sebanyak yang dijelaskan di atas. **Pertama**, Formulasi, yaitu usaha untuk membatasi permasalahan. Dikatakan Quade bahwa perumusan mencakup upaya untuk mengisolasi pertanyaan-pertanyaan dari masalah yang terkait, untuk memastikan faktor utama yang bersifat operasi, dan untuk

memastikan hubungan diantara faktor tersebut); **Kedua**, pencarian atau *search*, atau upaya untuk menemukan alternatif kebijakan. Dikatakan bahwa tahap pencarian berkaitan dengan menemukan alternatif, data, dan hubungannya dimana analisis tersebut dijadikan dasar dalam pengambilan keputusan; **Ketiga**, peramalan atau *forecasting*, yaitu melakukan pemetaan masa depan di mana kebijakan dilaksanakan dengan mengidentifikasi ketidakpastian yang mungkin terjadi di masa depan. Quede mengatkan bahwa dalam peramalan analisis kebijakan berdasarkan teknik statistik dan model kuantitatif secara eksplisit kegunaannya akan terbatas. Karena dalam kebijakan publik kita akan memprediksi perubahan tentang sikap dan teknologi sosial serta politik, karena intervensi tersebut mungkin bisa dilakukan dengan baik dalam menilai manusia terhadap intuisi; **Keempat**, pembuatan model atau modeling, model dipergunakan untuk memprediksi kinerja kebijakan dan variabel-variabel yang relevan lain dalam kondisi pelaksanaan kebijakan dan lingkungan yang nyata; **Kelima**, Evaluasi yaitu melakukan perankingan alternatif untuk memudahkan pengambilan keputusan memilih alternatif kebijakan; **Keenam**, konklusi dan rekomendasi alternatif kebijakan.

Sementara itu, menurut Widodo (2008:17) setiap tahapan proses kebijakan terdapat pertanyaan kunci yang perlu dijawab untuk kepentingan analisis proses kebijakan publik.

1. *Problem Identification*

- a. Apa yang dimaksud dengan masalah kebijakan ?
- b. Apa yang menyebabkan masalah menjadi masalah kebijakan ?

2. *Formulation*

- a. Bagaimana alternatif kebijakan yang dikembangkan ?
- b. Siapa yang berpartisipasi dalam perumusan (*formulation*) kebijakan ?

3. Adopsi
 - a. Bagaimana alternatif kebijakan diadopsi dan diundangkan?
 - b. Persyaratan apa yang harus dipenuhi ?
 - c. Siapa saja yang mengadopsi kebijakan ?
 - d. Proses apa yang dilakukan ?
 - e. Apa saja muatan kebijakan yang telah diadopsi ?
4. Implementasi
 - a. Siapa saja yang terlibat dalam pelaksanaan ?
 - b. Apa yang dilakukan agar suatu kebijakan publik dapat menimbulkan efek ?
 - c. Apa yang dampaknya terhadap muatan kebijakan publik ?
5. *Evaluation*
 - a. Bagaimana efektivitas atau dampak suatu kebijakan diukur?
 - b. Siapa yang melakukan kebijakan ?
 - c. Apa konsekuensi yang ditimbulkan oleh evaluasi kebijakan ?
 - d. Apa ada tuntutan (*demands*) untuk mengubah atau mencabut kebijakan ?

BAB IV

Memahami Perumusan Kebijakan Publik

4.1. Konsep Perumusan Kebijakan Publik

Secara konseptual perumusan kebijakan adalah memilih alternatif kebijakan. Kondisi tersebut memberikan penekanan bahwa perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif-alternatif pilihan kebijakan yang dapat diambil untuk memecahkan masalah tersebut. Alternatif kebijakan itu sendiri didefinisikan oleh Dunn (2003:131) adalah arah tindakan yang memungkinkan untuk dilakukan yang dapat menyumbangkan pada pencapaian nilai-nilai dan pemecahan masalah kebijakan.

Anderson (2003) dalam bukunya *Public Policy Making* lebih menekankan pendekatan studi kebijakan ilmiahnya untuk mengembangkan pemahaman dasar tentang proses pembuatan kebijakan yang dipandang sebagai proses politik yang inheren, dengan melibatkan konflik dan perjuangan di antara orang-orang (pejabat publik dan warga negara) dengan kepentingan, nilai, dan keinginan yang saling bertentangan tentang isu kebijakan. Selanjutnya, Anderson (2003:2) mengungkapkan bahwa perumusan kebijakan publik adalah menyangkut upaya menjawab pertanyaan bagaimana berbagai alternatif disepakati untuk

masalah-masalah yang dikembangkan dan siapa yang berpartisipasi. Ia merupakan proses yang spesifik ditunjukkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang khusus. Oleh karena itu, kegiatan utama perumusan kebijakan adalah memilih alternatif-alternatif guna menangani masalah kebijakan, maka penjelasan-penjelasan alternatif sebenarnya merupakan model-model dari pembuatan keputusan. Sedangkan keputusan kebijakan akan melibatkan tindakan oleh beberapa aktor atau badan resmi untuk mengadopsi, memodifikasi, atau menolak alternatif kebijakan pilihan tersebut.

Selain itu, Anderson (2003:27) juga mengungkapkan bahwa ada beberapa aktivitas dalam perumusan kebijakan, yakni meliputi pembuatan, identifikasi, dan mengambil program untuk dilakukan tindakan terhadap suatu masalah atau sering disebut juga alternatif atau pilihan-pilihan. Siapa yang terlibat dalam merumuskan kebijakan, bagaimana alternatif-alternatif yang ada untuk menangani permasalahan yang berkembang, dan apakah ada kesulitan dan ketidakjelasan dalam merumuskan usulan kebijakan tersebut.

Sementara itu, Sidney (Fischer, Miller, and Sidney, 2007 : 79) mengungkapkan bahwa dalam model tradisional proses kebijakan publik, perumusan kebijakan merupakan bagian dari tahap pra-pengambilan keputusan dalam pembuatan kebijakan, yakni melaksanakan identifikasi dan pembuatan seperangkat alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah tersebut, dan mempersempit rangkaian solusi dalam persiapan keputusan kebijakan sebagai solusi final. Selain itu, menurut Cochran dan Malone (1999) dalam Sidney (Fischer, Miller, and Sidney, 2007 : 79) mengungkapkan bahwa perumusan kebijakan memuat pertanyaan "apa", yakni apa rencana untuk mengatasi masalah ini ?, apa tujuan dan prioritasnya ?, pilihan apa yang tersedia untuk mencapai tujuan tersebut ?, berapa biaya dan manfaat apa yang di dapat dari masing-masing pilihan ?, dan apa eksternalitas yang

bersifat positif atau negatif yang dikaitkan dengan masing-masing alternatif tersebut ?.

Menurut Sidney (Fischer, Miller, and Sidney, 2007:79) pendekatan pada perumusan kebijakan ini, terkandung dalam model tahap proses kebijakan, mengasumsikan bahwa peserta dalam proses kebijakan sudah mengetahui dan mendefinisikan masalah kebijakan, dan membawanya ke dalam agenda kebijakan. Merumuskan beberapa alternatif, meliputi proses identifikasi berbagai pendekatan yang luas pada masalah, dan kemudian mengidentifikasi dan mendesain seperangkat khusus dari alat kebijakan yang dapat mewakili dari masing-masing pendekatan. Tahap perumusan ini melibatkan proses penyusunan draft peraturan untuk setiap alternatif-alternatif yang isinya mendeskripsikan alat, diantaranya mengenai sanksi, hibah, larangan, hak, dan lain sebagainya -serta mengartikulasikan kepada siapa atau untuk apa ketentuan tersebut diterapkan, dan kapan ketentuan tersebut dijalankan. Memilih diantara kemungkinan solusi yang lebih spesifik yang benar-benar akan dipilih oleh para pengambil keputusan, mencakup dari beberapa kriteria dalam memilih alternatif, misalnya dari segi kelayakan, akseptabilitas secara politik, kerugian, manfaat, dan sebagainya.

Sidney (Fischer, Miller, and Sidney, 2007:79) juga mengungkapkan bahwa perumusan kebijakan dengan jelas merupakan fase kritis dari proses kebijakan. Tentu merumuskan alternatif kebijakan yang akan dipertimbangkan dalam pengambilan keputusan secara langsung akan mempengaruhi pilihan kebijakan yang utama. Proses ini juga mengekspresikan dan mengalokasikan kekuatan di antara kepentingan sosial, politik, dan ekonomi. Seperti yang diungkapkan oleh Schattschneider (1960) yang mengingatkan kita bahwa definisi alternatif adalah pilihan konflik, dan pilihan konflik adalah mengalokasikan kekuasaan". Selain itu, penelitian tentang perumusan kebijakan mengambil berbagai isu. Ia meneliti faktor-faktor yang

mempengaruhi cara aktor menyusun alternatif, menentukan alat untuk penyusunan tersebut, meneliti bagaimana dan mengapa alternatif kebijakan tertentu tetap berjalan atau tersingkir dari agenda keputusan. Penelitian mengkaji alat kebijakan tertentu dan tren penggunaannya, serta asumsi dasarnya tentang masalah dan kelompok. Kondisi tersebut harus mempertimbangkan berbagai kepentingan yang terlibat dan keseimbangan kekuasaan yang dimiliki oleh peserta. Ide dan nilai-nilai dominan dari peserta, struktur kelembagaan dari proses penetapan alternatif, konteks sejarah, politik, sosial, dan ekonomi. Penelitian yang terbaik tentang perumusan kebijakan dan perangkat kebijakan adalah menyatukan penelitian secara empiris dan normatif. Artinya, menetapkan tren dan menjelaskan hubungan sekaligus mengusulkan kriteria-kriteria normatif untuk mengevaluasi proses dan alat dan menjelaskan implikasinya bagi masyarakat demokratis.

4.2. Tahapan dalam Perumusan Kebijakan Publik

Dunn (2003) mengungkapkan ada beberapa tahapan dalam proses perumusan kebijakan publik, yakni : *Pertama*, perumusan masalah kebijakan. Menurut Dunn (2003:26) mengungkapkan bahwa perumusan masalah dapat memasok pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang mempersoalkan asumsi-asumsi yang mendasari definisi masalah dan memasuki proses pembuatan kebijakan melalui *agenda setting*. Selanjutnya, Dunn juga menegaskan bahwa dalam proses perumusan masalah dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan memadukan pandangan-pandangan yang bertentangan, dan merancang peluang-peluang kebijakan yang baru.

Lalu, tidak semua masalah publik akan ditanggapi dan direspon, serta diintervensi oleh pembuat kebijakan publik. Hanya

masalah-masalah tertentu saja yang dianggap oleh pembuat kebijakan untuk dijadikan sebagai masalah publik. Mengapa hal tersebut terjadi ?, dan kenapa hanya masalah-masalah tertentu saja yang ditanggapi dan dijadikan masalah publik. Untuk menjawab pertanyaan tersebut, maka Charles O. Jones dalam Winarno (2008:76) mengungkapkan bahwa ada dua tipe dalam masalah-masalah publik (*public problem*), yakni : *Pertama*, masalah-masalah tersebut dikarakteristikan oleh adanya perhatian kelompok dan warga kota yang terorganisasi yang bertujuan untuk melakukan tindakan (*action*); *Kedua*, masalah-masalah tersebut tidak dapat dipecahkan secara individual/pribadi (dengan demikian ia menjadi masalah publik), tetapi kurang terorganisir dan kurang mendapat dukungan. Perbedaan seperti ini menurut Jones merupakan satu yang kritis dalam memahami kompleksitas proses yang berlangsung di mana beberapa masalah bisa sampai ke pemerintah, sedangkan beberapa masalah yang lain tidak. Dari ungkapan tersebut dapat disimpulkan bahwa masalah-masalah publik akan direspon dan ditanggapi serta masuk dalam agenda pemerintah untuk diintervensi atau dibuat kebijakannya, apabila masalah tersebut didukung oleh kelompok-kelompok kepentingan, dengan cara melakukan gerakan untuk memberikan masukan kepada pemerintah (misalnya dengan cara demonstrasi, audiensi kepada lembaga-lembaga terkait, serta disebarluaskan melalui media sehingga kemungkinannya masalah tersebut akan menjadi agenda kebijakan oleh pemerintah).

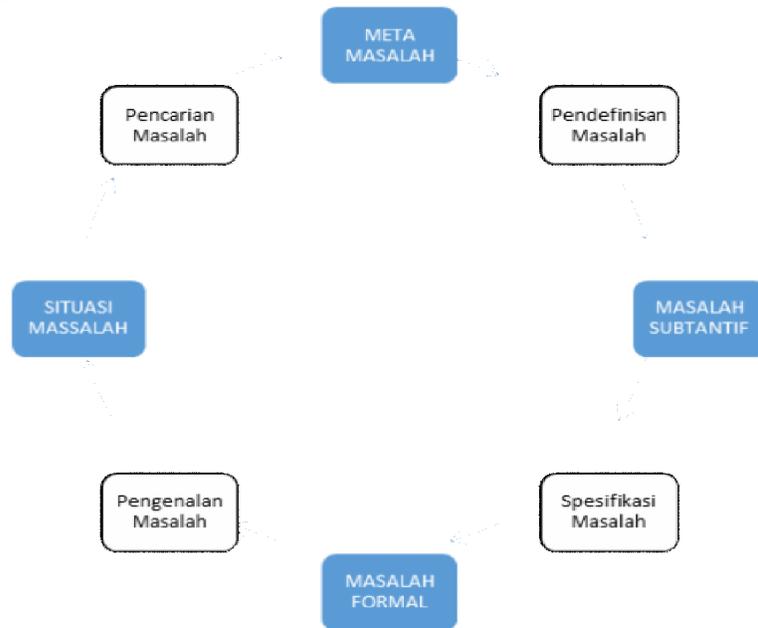
Menurut Jann dan Wegrich (Fischer, Miller, and Sidney, 2007:45) mengungkapkan bahwa pembuatan kebijakan adalah mengendalikan masalah kebijakan. Langkah *pertama* adalah pengenalan masalah itu sendiri mensyaratkan bahwa masalah sosial telah didefinisikan dan perlunya intervensi negara telah dinyatakan. Langkah *kedua* adalah masalah diidentifikasi benar-benar dimasukkan dalam agenda untuk dipertimbangkan dalam *agenda setting*. Oleh sebab itu, kebijakan publik akan

menitikberatkan pada apa yang oleh Dewey dikatakan sebagai “publik dan masalah-masalahnya”. Kebijakan publik membahas soal bagaimana isu-isu dan persolalan-persoalan tersebut disusun (*constructed*) dan didefinisikan, dan bagaimana kesemuanya itu diletakan dalam agenda kebijakan dan agenda politik. Selain itu, kebijakan publik juga merupakan studi tentang “bagaimana, mengapa, dan apa efek dari tindakan aktif (*action*) dan pasif (*inaction*). (Persons, 2005 : xi)

Sehingga Jones dalam Persons (2005:89) mengungkapkan bahwa genesis kebijakan berkaitan dengan pengenalan masalah. Apa yang dianggap sebagai sebuah masalah dan bagaimana didefinisikan akan tergantung pada cara pembuat kebijakan menangani isu-isu atau kejadian, seperti yang dikatakannya dalam konteks masalah sosial, yaitu : “siapa saja yang pertama mendefinisikan masalah sosial dia akan membentuk term awal di mana persolan itu akan diperdebatkan”.

Bahkan kita bisa sepakat pada isunya tapi tidak sepakat pada apa yang sesungguhnya menjadi persolan. Dan karena itu, sering terjadi perbedaan soal kebijakan yang harus diambil. Misalnya jika kita melihat orang tidur dijalanan sebagai sebuah masalah gelandangan, maka respons kebijakannya mungkin dibungkus dalam term penegakan hukum dan ketertiban (*policing*). Para analis *problem* sosial pada masa awal percaya, mesti agak naïf bahwa fakta-fakta akan berbicara sendiri, keyataannya adanya *problem* akan menimbulkan tindakan untuk memecahkannya. Akan tetapi, fakta-fakta sesungguhnya adalah sesuatu yang tak pernah berbicara sendiri, mereka perlu penafsir. Dan bahkan ketika kondisi itu sudah diketahui, tidak selalu berarti fakta itu merupakan *problem* publik. Oleh karenanya ada hal yang harus dapat disimpulkan dalam proses perumusan masalah, yakni bagaimana kita menerangkan proses pendefinisian *problem* dan penempatannya dalam agenda politik. (Persons, 2005:89)

Ada beberapa fase dalam perumusan masalah kebijakan menurut Dunn (2003:226), yakni : pencarian masalah (*problem search*), pendefinisian masalah (*problem definition*), spesifikasi masalah (*problem specification*) dan pengenalan masalah (*problem sensing*). Dari fase tersebut dapat disimpulkan bahwa hal yang terpenting adalah bagaimana merumuskan masalah kebijakan serta menemukan masalah publik yang dibedakan dengan masalah privat, hal ini tergambar pada fase perumusan masalah pada gambar bawah ini :



Gambar 4.1

Fase-fase Perumusan Masalah

Sumber : diadaptasi dari Dunn, 2003:228

Menurut Ingram dan Schneider (Moran, Rein, and Goodin, 2006 : 174) mengungkapkan bahwa untuk menciptakan demokratisasi yang kuat, maka dibutuhkan forum publik yang terbuka, dimana warga negara seharusnya dapat diminta

pandangannya, karenanya mereka yang akan merasakan masalah kebijakan tersebut secara langsung. Dalam forum tersebut orang-orang didorong untuk diminta pandangannya, bukan sebagai klain atau kelompok kepentingan, tetapi sebagai warga negara yang dapat memasukan pandangannya tentang kondisi dan keinginan mereka sendiri untuk kesejahteraan mereka bersama dan menjadi solusi bagi mereka. Hal ini dipertegas oleh Bardach, 1981; Rochefort dan Cobb, 1994; Baumgartner dan Jones, 1991 dalam Ingram dan Schneider (Moran, Rein, and Goodin, 2006:174) yang mengungkapkan bahwa sudah menjadi kebenaran politik bahwa siapa pun yang mendefinisikan masalah dapat melakukan kontrol desain solusi atau alternatif kebijakan, karena masalah tidak terjadi begitu saja, tetapi dibangun melalui interaksi dari berbagai fenomena politik, termasuk kebijakan publik.

Oleh karena itu, dalam tahapan ini ada prasyarat yang harus dipenuhi, yaitu adanya pengakuan atau dirasakannya keberadaan suatu situasi masalah yang mengedepankan penemuan masalah yang representatif dari pelaku kebijakan, bukan penemuan masalah tunggal karena masalah kebijakan merupakan masalah yang rumit dan nampak tidak tertata rapih. Perlu diketahui bahwa masalah kebijakan akan dipengaruhi oleh beberapa faktor, yakni faktor sosial, politik, ekonomi, dan budaya serta ditambah lagi dengan faktor pengaruh dan kekuasaan di antara kelompok kepentingan, elit dan lapisan sosial lainnya yang saling bersaing.

Kedua, penyusunan agenda kebijakan. Dalam tahapan ini harus ditentukan apa yang menjadi masalah publik yang perlu dipecahkan. Penyusunan agenda atau *agenda setting* menurut Birkland (2007:63) adalah proses dimana masalah dan solusi alternatif mendapatkan atau kehilangan perhatian publik dan elit. Oleh karena itu, terjadi kompetisi antar kelompok untuk mengatur dalam penyusunan agenda, karena tidak ada lembaga masyarakat atau politik manapun yang memiliki kapasitas untuk menampung

semua alternatif dalam menyelesaikan masalah publik. Dengan kondisi tersebut, maka kelompok kepentingan harus memastikan dan menggambarkan agar masalahnya menjadi isu untuk dijadikan agenda pemerintah.

Oleh karena itu, Baumgartner dan Jones dalam Jann dan Wegrich (Fischer, Miller, and Sidney, 2007:45) mengungkapkan bahwa banyak penelitian sejak tahun 1960-an yang menggambarkan tentang pengenalan masalah dan penetapan agenda secara inheren merupakan sebuah proses politik dimana perhatian politik diarahkan pada bagian dari semua masalah kebijakan yang mungkin relevan. Aktor-aktor di dalam dan di luar pemerintah terus berusaha untuk mempengaruhi dan secara bersama-sama membentuk agenda (misalnya dengan mengambil keuntungan dari meningkatnya perhatian pada isu tertentu, mendramatisir masalah atau mengedepankan definisi masalah tertentu). Keterlibatan aktor tertentu (misalnya para ahli), pilihan tempat kelembagaan dimana masalah-masalah diperdebatkan dan penggunaan strategis liputan media telah diidentifikasi sebagai sarana taktis untuk mendefinisikan masalah. Meskipun sejumlah aktor terlibat dalam kegiatan mengendalikan atau membentuk agenda ini, sebagian besar variabel dan mekanisme yang mempengaruhi penetapan agenda berada di luar kendali langsung aktor tunggal.

Penetapan agenda akan menghasilkan pilihan diantara berbagai masalah dan isu. Proses penyusunan masalah kebijakan mengenai potensi strategi dan instrumen inilah yang membentuk perkembangan kebijakan pada tahap siklus kebijakan berikutnya. Jika asumsi diterima bahwa tidak semua permasalahan yang ada mendapatkan perhatian yang sama (dan ada juga yang tidak teridentifikasi sama sekali), maka muncul pertanyaan tentang mekanisme penetapan agenda. Apa yang dianggap sebagai masalah kebijakan?, bagaimana dan kapan masalah kebijakan menjadi agenda pemerintah, dan mengapa masalah kebijakan

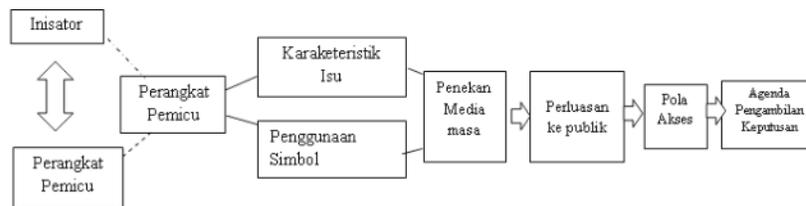
menjadi agenda ?. Selain itu, siklus perhatian masalah dan solusi yang terkait dengan masalah spesifik adalah aspek penting dari studi kebijakan yang menaruh perhatian pada penetapan agenda.

Sementara itu, dalam penyusunan agenda kebijakan ada tiga kegiatan yang perlu dilakukan, yakni: (1) membangun persepsi di kalangan *stakeholders* bahwa sebuah fenomena benar-benar dianggap sebagai masalah. Sebab bisa jadi suatu gejala oleh sekelompok masyarakat tertentu dianggap masalah, tetapi oleh sebagian masyarakat lain bukan dianggap sebagai masalah; (2) membuat batasan masalah; dan (3) memobilisasi dukungan agar masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah (Subarsono, 2003 : 8). Dengan demikian, menurut Dunn (2003 : 24) pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali dan beberapa yang lain pembahasan untuk masalah tersebut ditunda untuk waktu yang lama.

Menurut Roger Cobb dan Charles Elder dalam Persons (2005:129) mengungkapkan bahwa dalam membahas analisis partisipasi terbatas dan bagaimana proses penetapan agenda memberikan kaitan level analisis antara sistem sosial secara keseluruhan dengan pengambilan keputusan. Fokus mereka adalah konflik diperluas dan dikelola. Menurut model ini, apa yang membuat sesuatu menjadi isu ? saat konflik antara dua kelompok atau lebih terhadap suatu persoalan prosedur yang berkaitan dengan distribusi posisi atau sumber daya maka mungkin isu akan tercipta melalui beberapa cara, yakni : (1) isu dibuat oleh partai politik yang merasa melihat ketidakadilan atau bias (penyelewengan) dalam distribusi kekuasaan dan sumber daya; (2) penciptaan isu demi kepentingan dan keuntungan personal atau kelompok tertentu; (3) isu tercipta akibat peristiwa yang tak terduga; dan ke (4) isu dibuat oleh orang yang selalu ingin perbaikan. Kemudian ada perangkat pemicu internal dan eksternal yang mendorong munculnya isu. Misalnya pemicu eksternal adalah bencana alam, peristiwa kemanusiaan yang tak terduga, dan

lain-lain. Sedangkan pemicu eksternal adalah aksi perang, konflik internasional, dan lain-lain.

Namun, pembentukan isu tidak hanya tergantung kepada satu pemicu saja, harus ada kaitan antara pemicu dan keprihatinan atau *problem* yang kemudian mengubah isu menjadi agenda. Agenda tersebut oleh Cobb and Elder dalam, Person 2005 : 130) dikarakteristikan menjadi dua tipe, yakni agenda sistemik dan agenda institusional. Agenda sistemik terdiri dari semua isu yang umumnya dirasakan oleh anggota komunitas politik sebagai isu yang pantas mendapatkan perhatian dan dianggap sebagai persoalan di dalam yuridikasi yang sah dalam otoritas pemerintah. Sedangkan agenda institusional di definisikan sebagai seperangkat item yang secara eksplisit muncul menjadi perhatian dari otoritas pengambil keputusan. Mustahil bahwa sebuah isu akan masuk ke agenda institusional jika sebelumnya isu tersebut tidak muncul di agenda sistemik. Pembentukan agenda terjadi sebagai akibat dari perluasan isu dari perhatian kelompok tertentu ke perhatian publik yang lebih luas, yakni sekelompok publik yang mengetahui dan tertarik dengan urusan publik dan yang punya pemimpin opini, akhirnya isu akan mendapat perhatian dari publik secara umum. Dinamika perluasan ini akan tergantung kepada karakteristik isu dari awal. Hal ini terlihat pada gambar di bawah ini :



Gambar 4.2

Perluasan dan Kontrol Agenda

Sumber : Diadaptasi dari Cobb and Elder dalam Persons, 2005:131

Selanjutnya, semakin non teknis isu itu didefinisikan semakin besar kemungkinan akan sampai ke publik yang lebih luas (tingkat kompleksitas). Dan semakin banyak isu didefinisikan sebagai isu maka akan semakin sedikit memiliki preseden, semakin besar peluangnya isu itu akan sampai ke populasi yang lebih besar (preseden kategoris). Perluasan isu pasti akan berhadapan dengan berbagai strategi pembatasan isu. Strategi-strategi untuk membatasi konflik memuat dua aspek, yakni berkaitan dengan kelompok dan isu. Strategi kelompok akan difokuskan pada mendiskreditkan kelompok dan atau pemimpin kelompok (menarik pemimpin kelompok atau mengkooptasi pemimpin kelompok), sedangkan strategi isu akan difokuskan pada imbalan atau kepastian simbolis, pengurangan, menciptakan unit organisasi baru, kooptasi simbol, dan pembatasan.

Dalam penggunaan simbol ini peran media massa sangat penting dalam membangkitkan perhatian, memprovokasi aksi, melemahkan penentangan, menunjukkan kekuatan komitmen dan dukungan. Terakhir akses isu ke proses pengambilan keputusan institusional formal akan tergantung kepada sejauhmana konflik diperlihatkan pada berbagai publik. Dan menurut Cobb and Elder dala, Persons (2005:132) semakin besar audien, semakin besar peluangnya untuk masuk ke arena pengambilan keputusan. Oleh karena itu, jika disimpulkan apa yang diungkapkan oleh Schattsneider, Cobb and Elder memberikan model penetapan agenda yang dapat dipakai secara empiris untuk menunjukkan bagaimana kepentingan pihak-pihak yang punya posisi dominan atau monopolistik di bidang kebijakan akan termotivasi untuk memastikan agar isu dibatasi dalam parameter yang ketat. Model ini juga menunjukkan bagaimana isu harus diperluas agar berdampak pada proses pembuatan keputusan. Pemenang atau pemegang kebijakan beroperasi dengan strategi “kecil itu indah” dan memprivatisasi isu, sedangkan pihak yang ingin menentang definisi dan kebijakan dominan akan berusaha mensosialisasikan

dan mempolitisir isu tersebut. Pemenang berusaha mengurangi konflik, dan yang kalah berusaha memperluas konflik.

Ketiga, formulasi kebijakan. Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pada tahap ini, diperlukan *forecasting* atau peramalan. Menurut Dunn (2003:26) peramalan atau *forecasting* dapat menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang masalah yang akan terjadi di masa mendatang sebagai akibat dari diambilnya alternatif, termasuk tidak melakukan sesuatu. Ramalan kebijakan menurut Dunn (2003 : 291) mempunyai tiga bentuk utama, yaitu proyeksi, prediksi dan perkiraan. Proyeksi adalah ramalan yang didasarkan pada ekstrapolasi atas kecenderungan masa lalu maupun masa kini ke masa depan, proyeksi dapat diperkuat dengan argumen dari pemegang otoritas (seperti opini dan para pakar) dan logika kausal (teori ekonomi dan politik). Sementara itu, prediksi adalah ramalan yang didasarkan pada asumsi teoritik yang tegas. Sedangkan perkiraan adalah ramalan yang didasarkan pada penilaian yang informatif atau penilaian pakar tentang situasi masyarakat masa depan.

Menurut Serban (2015:9) ada beberapa tahapan dalam proses formulasi kebijakan, yakni : (1) mengidentifikasi tujuan dari kebijakan baru - fokus pada sejumlah tujuan strategis utama secara detail; (2) menentukan kriteria (berorientasi pada dampak) pada alternatif kebijakan; (3) memilih alternatif kebijakan atau pilihan kebijakan; (4) melakukan evaluasi dampak *ex-ante* tentang salah satu alternatif kebijakan yang dipilih; dan yang ke (5) menggambarkan tentang pilihan kebijakan dan mengkaitkannya dengan dampak atau hasil kebijakan.

Oleh karena itu, dalam tahap ini, analisis kebijakan perlu mengumpulkan dan menganalisis informasi yang berhubungan dengan masalah yang bersangkutan, mengembangkan alternatif-

alternatif kebijakan, membangun dukungan dan melakukan negoisasi sehingga sampai pada sebuah kebijakan yang dipilih. Dengan demikian, pada tahapan ini, masing-masing aktor akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah yang terbaik.

Keempat, adopsi kebijakan. Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus diantara aktor yang terlibat. Pada tahapan ini ditentukan pilihan-pilihan kebijakan melalui dukungan *stakeholders*. Tahapan ini juga ditentukan setelah melalui proses rekomendasi, Dunn (2003:27) mengungkapkan bahwa rekomendasi akan membuahkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang manfaat atau biaya dari berbagai alternatif yang akibatnya di masa mendatang telah diestimasi melalui peramalan. Ini membantu pengambil kebijakan pada tahap adopsi kebijakan. Selanjutnya rekomendasi juga akan membantu mengestimasi tingkat resiko dan ketidakpastian, mengenali eksternalitas dan akibat ganda, menentukan kriteria dalam pembuatan pilihan, dan menentukan pertanggungjawaban administratif bagi implementasi kebijakan.

Menurut Tangkilisan dan Anderson dalam Suwitri (2011 : 71) ada beberapa langkah dalam menentukan alternatif kebijakan pilihan setelah proses rekomendasi, yakni : (1) mengidentifikasi alternatif yang dilakukan pemerintah untuk merealisasikan masa depan yang diinginkan dan merupakan langkah terbaik dalam upaya mencapai tujuan tertentu bagi kemajuan masyarakat luas; (2) pengidentifikasian kriteria-kriteria untuk menilai alternatif yang akan direkomendasikan; dan (3) mengevaluasi alternatif-alternatif tersebut dengan menggunakan kriteria-kriteria yang relevan agar efek positif alternatif kebijakan lebih besar daripada efek negatifnya.

Dalam perspektif lain, menurut Islamy dalam Agustino (2006:138), bahwa perumusan usulan kebijakan yang baik dan

komprehensif akan sangat dipengaruhi oleh keberhasilan para analis kebijakan dalam melakukan *problem structuring*. Untuk membuat perumusan kebijakan yang komprehensif adalah beberapa langkah yang harus dilakukan, yakni : (1) mengidentifikasi alternatif-alternatif kebijakan. Masalah kebijakan yang telah masuk dalam agenda kebijakan, lebih khusus lagi dalam agenda pemerintah, akan memudahkan para analis atau pengambil keputusan untuk mengenali karakteristik-karakteristik permasalahan yang ada. Karena tidak semua masalah masuk dalam agenda pemerintah; (2) mendefinisikan dan merumuskan alternatif kebijakan. Setelah alternatif-alternatif kebijakan diidentifikasi jati dirinya maka masing-masing alternatif tadi diberi Batasan pengertiannya. Karena semakin jelas Batasan pengertian yang diberikan pada alternatif-alternatif kebijakan maka asumsinya akan sangat mempermudah para perumus kebijakan untuk menilai atau mempertimbangkan kelebihan dan kekurangan masing-masing alternatif. Dalam tahapan ini penting terjadinya konflik agar tersedianya lahan yang luas bagi terbentuknya pemecahan-pemecahan masalah yang lebih variatif; (3) menilai alternatif kebijakan yang tersedia. Dalam tahapan ini merupakan kegiatan yang bukan dianggap mudah, karena tujuannya dari kegiatan ini adalah mengetahui konsekuensi (positif maupun negatif) dari masing-masing alternatif. Adapun cara untuk menilai alternatif adalah memberikan bobot kelebihan dan kekurangan pada alternatif-alternatif kebijakan sehingga nampak jelas dampak ekonomisnya atau non ekonomisnya alternatif kebijakan tersebut (*cost and benefit*); dan yang ke (4) memilih alternatif kebijakan yang memuskan. Tendensi yang muncul dalam logika penilaian alternatif kebijakan adalah alternatif kebijakan yang memiliki nilai konsekuensi positif yang akan dipilih menjadi sebuah kebijakan, karena mau tidak mau alternatif yang terbaik dan dapat memuskan masyarakat sangat dipengaruhi atau tergantung pada hasil penilaian terhadap masing-masing alternatif kebijakan.

Dengan menerapkan kriteria atau standar yang rasional tersebut, maka kebijakan yang akan direkomendasikan dari alternatif kebijakan tersebut diharapkan paling baik dan efektif untuk diajukan kepada *policy makers*. Patton dan Sawicki dalam Keban (2008 : 70-72) mengemukakan tentang beberapa kriteria penting yang biasa digunakan untuk memilih alternatif kebijakan, yaitu :

- 1). *Technical Feasibility*, mengukur apakah alternatif kebijakan yang terpilih akan berjalan sesuai dengan syarat teknis tujuan yang ditetapkan. Dalam kriteria ini ada dua sub kriteria pokok, yaitu : *Effectiveness*, yang menyangkut sejauh mana kebijakan atau program mencapai apa yang diinginkan, dan *adequacy*, yang mempersoalkan sampai seberapa jauh kebijakan atau program yang disarankan akan mampu memecahkan masalah secara keseluruhan atau hanya sebagian.
- 2). *Political Viability*, terdiri dari 5 (lima) sub kriteria yaitu : *Acceptability* yang berhubungan dengan apakah suatu alternatif kebijakan dapat diterima oleh aktor-aktor politik dan para klien dan aktor-aktor lainnya dalam masyarakat, *Appropriateness* berkenaan dengan apakah suatu alternatif kebijakan tidak akan merusak atau bahkan bertentangan dengan nilai-nilai yang telah ada dan berkembang dalam masyarakat, *Responsiveness* berkenaan dengan apakah suatu alternatif kebijakan akan mampu memenuhi kebutuhan masyarakat, *Legal* dalam pengertian apakah suatu alternatif kebijakan nantinya tidak bertentangan dengan peraturan perundangan yang berlaku, serta *Equity* menekankan kriteria alternatif kebijakan pada keadilan dan pemerataan dalam masyarakat.
- 3). *Economic and Financial Possibility*, dipergunakan untuk mengevaluasi tingkat ekonomis alternatif kebijakan meliputi aspek :

- ❑ Perubahan dalam nilai (*Change in net worth*) yang mempersoalkan apakah suatu program dapat merubah kemampuan ekonomis khususnya dalam *assets* dan *liabilities*, seperti *gross regional product*, *human capital* dan *non human resources*.
 - ❑ *Economic efficiency* dipergunakan untuk mengetahui apakah dengan menggunakan sumberdaya yang ada dapat diperoleh manfaat yang lebih tinggi.
 - ❑ *Profitability* dipergunakan untuk mengetahui apakah dengan adanya alternatif kebijakan akan lebih menguntungkan.
 - ❑ *Cost-Effectiveness* dipergunakan untuk menilai apakah tujuan dapat dicapai dengan biaya yang minimum.
- 4). *Administrative Operability*, yang menyangkut penilaian terhadap beberapa elemen administrasi seperti *Authority* yang berkenaan dengan kewenangan organisasi yang disertai untuk mengimplementasikan suatu kebijakan atau program, *Institutional Commitment* yang berhubungan dengan hal-hal kesamaan komitmen dari administrator level atas sampai bawah, *Capability* berkenaan dengan kemampuan *skill* dan *financial*, dan *Organizational Support* berkaitan dengan ada atau tidaknya dukungan peralatan, fasilitas fisik dan pelayanan-pelayanan lainnya terhadap alternatif kebijakan.

4.3. Aktor dan Lingkungan dalam Perumusan Kebijakan Publik

Meir dan Bohte (2007) mendefinisikan bahwa kebijakan publik adalah sebagai tindakan yang disengaja dan didorong oleh aktor-aktor, yang biasanya terkait dengan pemerintah mengenai sebuah masalah atau masalah yang menjadi perhatian publik. Sementara itu, Ikelegbe (2006) menjelaskan bahwa kebijakan yang dimaksud adalah tindakan atau pelaksanaan sebuah program yang dipilih dari beberapa alternatif oleh aktor tertentu dalam

menanggapi permasalahan tertentu. Setelah dipilih dan direkomendasikan maka akan menjadi pedoman bagi perilaku, aktivitas, dan praktik, serta dijadikan sebagai kerangka kerja untuk keputusan sekarang dan masa depan. Kebijakan diformulasikan oleh aktor tertentu untuk mencapai tujuan tertentu, dan kebijakan tersebut terdiri dari beberapa tindakan yang harus diambil dalam proses tertentu. Secara sederhana, proses kebijakan mencakup serangkaian proses, yang terdiri dari perumusan, implementasi dan evaluasi. Tetapi, proses kebijakan publik merupakan sebuah proses yang rumit, karena keterlibatan beberapa aktor dalam proses pembuatan kebijakan. (Olu femi, 2016:47)

Selanjutnya, Anderson membagi 2 (dua) kelompok aktor-aktor yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan, yakni para pembuat kebijakan yang resmi dan tidak resmi. Dua kelompok tersebut terlibat dalam proses kebijakan publik. Menurutnya, aktor dalam perumusan kebijakan formal adalah mereka yang memiliki otoritas hukum untuk terlibat dalam proses perumusan kebijakan publik. Mereka yang terlibat dalam kategori ini adalah legislator, eksekutif, administrator dan peradilan. Masing-masing dari mereka bertanggung jawab dalam pembuatan kebijakan dengan cara yang berbeda-beda. Dan mereka adalah aktor-aktor dari pemerintahan yang menempati jabatan publik secara formal dan lembaga politik, serta berfungsi dalam pembuatan kebijakan secara langsung. Sedangkan aktor dalam perumusan kebijakan publik yang tidak resmi adalah suatu kelompok yang tidak menempati jabatan publik dan lembaga politik. Mereka tidak berada di dalam pemerintahan, namun mereka memperoleh kewenangan untuk berpartisipasi dan berperan dalam mempengaruhi proses perumusan kebijakan publik sehingga dapat diperhitungkan dalam proses pembuatan kebijakan. Meskipun mereka terlibat aktif, tetapi mereka tidak memiliki kewenangan yang sah untuk membuat keputusan dalam kebijakan publik. Mereka dari kelompok ini adalah kelompok-kelompok

kepentingan, partai politik, media komunikasi, dan warga secara individu. (Olefemi, 2016 : 47 dan 30)

Oleh karena itu, Charles Lindblom dalam Winarno (2008 : 90) mengungkapkan bahwa untuk memahami siapa sebenarnya yang merumuskan kebijakan lebih dahulu harus dipahami sifat-sifat semua pemeran serta partisipan lainnya, bagian atau peran apa yang mereka lakukan, wewenang dan bentuk kekuasaan yang mereka miliki, dan bagaimana mereka saling berhubungan serta saling mengawasi. Sementara itu, perumusan kebijakan publik merupakan proses yang rumit, yaitu pertama-pertama dipelajari bagaimana masalah-masalah timbul dan masuk ke dalam agenda pemerintah, kemudian siapa dan bagaimana merumuskan masalah-masalah tersebut untuk mengambil tindakan, kemudian sikap apa yang diambil oleh lembaga-lembaga pemerintahan, kemudian bagaimana para pemimpin menerapkan kebijakan itu, dan akhirnya bagaimana kebijakan tersebut dievaluasi. Sehingga dapat disimpulkan bahwa tujuan dari perumusan kebijakan publik adalah untuk mengetahui bagaimana proses pembentukan dan perumusan kebijakan publik berlangsung, siapa saja yang berperan, serta dalam pembentukan kebijakan, dan dengan cara apa mereka mempengaruhi proses pembentukan kebijakan tersebut.

Selanjutnya, Winarno (2008:119) mengungkapkan bahwa suatu keputusan kebijakan mencangkup tindakan oleh seorang pejabat atau lembaga resmi untuk menyetujui, mengubah, atau menolak suatu alternatif kebijakan yang dipilih. Karena dalam tahapan ini bukan merupakan pemilihan dari berbagai alternatif kebijakan, melainkan tindakan apa yang boleh dipilih. Pilihan-pilihan ini sering disebut sebagai alternatif kebijakan yang dipilih, yang menurut para pendukung tindakan tersebut dapat disetujui. Oleh karena itu, dalam tahapan ini ada usulan yang diterima dan ada usulan yang ditolak, dan ada usulan yang akan dipersempit. Pada tahapan ini juga akan terjadi proses tawar menawar hingga akhirnya dalam beberapa hal, keputusan-keputusan kebijakan

hanya akan merupakan formalitas. Dan fakta membuktikan bahwa dalam proses ini, walaupun ada aktor-aktor tidak resmi dapat memberikan usulan, tetapi tetap saja yang menentukan apakah usulan tersebut diputuskan menjadi sebuah keputusan kebijakan tergantung dari aktor-aktor resmi, yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Untuk itu dalam mengidentifikasi aktor, maka perlu melakukan analisis *stakeholders*. Menurut Ondee dan Pannarunothai (2008) analisis *stakeholders* adalah metode sistematis untuk mengumpulkan dan menganalisis sebuah data dari kepentingan aktor (individu, kelompok dan organisasi) dalam rangka mengidentifikasi aktor-aktor kebijakan, terutama aktor utama dalam sebuah sistem kebijakan, menilai kepentingan mereka masing-masing (pertaruhan), serta memprediksi potensi yang berpengaruh pada pengembangan dan implementasi kebijakan. Pada analisis *stakeholders* ada 6 (enam) proses, yakni : *Pertama*, mengidentifikasi tujuan utama dari analisis *stakeholder*, mengidentifikasi kebijakan dan mengembangkan pemahaman tentang sistem dan pengambil keputusan dalam sistem tersebut; *Kedua*, mengidentifikasi *stakeholders* utama; *Ketiga*, mengumpulkan dan merekam data analisis *stakeholders*; *Keempat*, mengidentifikasi pola dan konteks interaksi antara *stakeholder*; *Kelima*, menginvestigasi tiga sifat *stakeholders* kunci yang terdiri dari kekuasaan, kepentingan, dan pengaruh serta pengklasifikasian dari *stakeholders*; *Keenam*, mendefinisikan alternatif kebijakan dan menggunakan informasi dari analisis *stakeholders*.

Selain itu, dalam konteks ekonomi politik. Frieden (Frieden, Pastor Jr, Tomz, 2000:40) dengan pendekatan “*modern political economy*” mengungkapkan bahwa dalam peranan setiap aktor didasari pada perilaku politik ekonomi yang rasional. Ada empat langkah yang harus dilakukan untuk menganalisa dan menemukan aktor yang berperan dengan segala kepentingannya, yakni : *Pertama*, melakukan identifikasi para aktor yang masuk

dalam proses politik tersebut dengan tujuan masing-masing. Masing-masing aktor harus dikenali maksud dan tujuannya tentang keterlibatannya dalam proses perumusan kebijakan; *Kedua*, melakukan elaborasi terhadap pilihan masing-masing aktor dalam menangani permasalahan yang sedang ditangani sehingga posisi aktor ini secara rasional akan dimanfaatkan secara maksimal untuk mendapatkan hasil maksimal; *Ketiga*, memberikan gambaran yang jelas atas kerjasama atau koalisi dengan aktor yang lain yang telah dibangun dalam upaya untuk mencapai tujuan yang akan dicapai secara maksimal tersebut. Para aktor harus berupaya secara maksimal untuk melakukan tekanan politik yang efektif agar tujuan yang ingin dicapai dapat terlaksana; dan *Keempat*, menggambarkan dengan jelas proses dan dinamika dari interaksi di antara para aktor yang berlangsung dalam kerangka memperjuangkan kepentingannya.

Selanjutnya, dalam perumusan kebijakan perlu juga mempertimbangkan beberapa faktor agar usulan alternatif-alternatif kebijakan yang dirumuskan dapat berhasil menyelesaikan permasalahan. Sejumlah faktor tersebut adalah : (1) apakah proposal memadai secara teknis?, apakah proposal diarahkan kepada penyebab permasalahan?, sejauhmana proposal akan menyelesaikan atau mengurangi permasalahan?; (2) apakah anggaran yang dibutuhkan untuk pelaksanaan masuk akal atau dapat diterima ?. Hal ini penting untuk diperhatikan, khususnya apabila terkait dengan program kesejahteraan social; (3) apakah secara politik proposal dapat diterima?, dapatkah proposal mendapatkan dukungan dari anggota parlemen atau pejabat publik lainnya?; (4) jika proposal telah menjadi peraturan perundang-undangan, apakah akan disetujui oleh publik?. (Anderson, 2006, 104)

Selain itu, Anderson (2003:38) juga mengungkapkan bahwa perumusan kebijakan tidak dapat dipelajari secara memadai, jika terlepas dari lingkungan atau konteks dimana

kebijakan tersebut dirumuskan. Menurut teori sistem, tuntutan untuk tindakan kebijakan berasal dari masalah dan konflik di lingkungan serta ditransmisikan ke dalam sistem politik oleh kelompok, pejabat, dan pihak lainnya. Pada saat yang sama, lingkungan akan membatasi dan mengarahkan perumusan kebijakan secara efektif. Lingkungan dapat dilihat secara luas, yakni mencakup karakteristik geografis, seperti iklim, sumber daya alam, dan topografi; variabel demografis, seperti ukuran populasi, distribusi umur, komposisi rasial, dan lokasi spasial; budaya politik; struktur sosial atau sistem kelas; dan sistem ekonomi. Tetapi yang lebih disoroti oleh ilmuwan politik atau kebijakan dalam hal lingkungan kebijakan adalah budaya politik dan kondisi sosial ekonomi.

Selain lingkungan kebijakan, proses pembuatan sebuah kebijakan, tiap aktor kebijakan dalam menentukan keputusannya dipengaruhi oleh beberapa faktor. Menurut Nigro dan Nigro dalam Islamy (1984:25) mengungkapkan faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan, yakni : *Pertama*, adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar. Seringkali administrator harus membuat keputusan karena adanya tekanan-tekanan dari luar. Walaupun ada pendekatan keputusan dengan nama '*rational comprehensive*' yang berarti administrator sebagai pembuat keputusan harus mempertimbangkan alternatif-alternatif yang akan dipilih berdasarkan penilaian "rasional" semata, tetapi proses dan prosedur pembuatan keputusan itu tidak dapat dipisahkan dari dunia nyata. Sehingga adanya tekanan-tekanan dari luar akan berpengaruh terhadap proses pembuatan keputusannya.

Kedua, adanya pengaruh kebiasaan lama (konservatisme). Kebiasaan lama organisasi (Nigro menyebutnya dengan istilah "*sunk cost*") seperti kebiasaan investasi modal, sumber-sumber dan waktu sekali dipergunakan untuk membiayai program-program tertentu, cenderung akan selalu diikuti kebiasaan itu oleh para administrator kendatipun misalnya keputusan-keputusan yang

berkenaan dengan itu telah dikritik sebagai salah dan perlu diubah. Kebiasaan lama itu akan terus diikuti lebih-lebih kalau suatu kebijakan yang telah ada dipandang memuaskan. Kebiasaan-kebiasaan lama tersebut seringkali diwarisi oleh para administrator yang baru dan mereka sering segan secara terang-terangan mengkritik atau menyalahkan kebiasaan-kebiasaan lama yang telah berlaku atau yang dijalankan oleh para pendahulunya.

Ketiga, adanya pengaruh sifat-sifat pribadi. Berbagai macam keputusan yang dibuat oleh pembuat kebijakan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya. Seperti misalnya dalam proses penerimaan/pengangkatan pegawai baru, seringkali faktor sifat-sifat pribadi pembuat keputusan berperan besar sekali.

Keempat, adanya pengaruh dari kelompok luar. Lingkungan sosial dan para pembuat keputusan juga berpengaruh terhadap pembuatan kebijakan. Seperti contoh mengenai masalah pertikaian kerja, pihak-pihak yang bertikai kurang menaruh respek pada upaya penyelesaian oleh orang dalam, tetapi keputusan yang diambil oleh pihak-pihak yang dianggap dari luar dapat memuaskan mereka. Seringkali juga pembuatan kebijakan dilakukan dengan mempertimbangkan pengalaman-pengalaman dari orang lain yang sebelumnya berada di luar bidang pemerintahan.

Kelima, adanya pengaruh keadaan masa lalu. Pengalaman latihan dan pengalaman (sejarah) pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan kebijakan. Seperti misalnya orang sering membuat keputusan untuk tidak melimpahkan sebagian dari wewenang dan tanggung jawabnya kepada orang lain karena khawatir kalau wewenang dan tanggung jawabnya yang dilimpahkan itu disalahgunakan.

Di samping adanya faktor-faktor tersebut, Gerald E. Caiden dalam (Islamy, 1984:27) menyebut adanya beberapa faktor yang menyebabkan sulitnya membuat kebijakan, yaitu : sulitnya memperoleh informasi yang cukup; bukti-bukti sulit dikumpulkan;

adanya berbagai macam kepentingan yang berbeda mempengaruhi pilihan tindakan yang berbeda-beda pula; dampak kebijakan sulit dikenali; umpan balik kebijakan bersifat sporadis; proses perumusan kebijakan tidak dimengerti dengan benar dan sebagainya.

Dalam kaitannya dengan nilai-nilai yang berpengaruh dalam proses pembuatan kebijakan, yakni apakah kebijakan yang dipilih oleh *decision maker* merupakan rasional komprehensif, inkremental, sistem atau *mixedscanning*, mereka harus mempunyai landasan untuk melakukan pilihan-pilihan itu. Artinya para pembuat keputusan harus mempunyai kriteria-kriteria tertentu untuk menetapkan pendekatan yang dipakai. Beberapa “keputusan” yang diambil mungkin merupakan hasil kesempatan yang ada, kurang hati-hati, pilihan-pilihan serampangan, atau tidak melakukan tindakan yang membuat tindakan-tindakan lain berlaku, tetapi kebanyakan tindakan yang diambil melibatkan pilihan-pilihan sadar para pembuat kebijakan. Persoalannya kemudian adalah kriteria (nilai-nilai atau ukuran-ukuran) seperti apakah yang mempengaruhi para pembuat kebijakan. Untuk menjawab pertanyaan tersebut Winarno menyebutkan bahwa para pembuat kebijakan dihadapkan pada banyak faktor yang berpengaruh, seperti misalnya tekanan-tekanan politik dan sosial, kondisi-kondisi ekonomi, persyaratan-persyaratan prosedural, komitmen-komitmen sebelumnya, waktu yang sempit dan sebagainya. Selain itu nilai-nilai pribadi para pembuat kebijakan juga harus diperhitungkan dalam proses pembuatan kebijakan. (Winarno, 2008:113)

Selain itu, proses pembuatan kebijakan dipengaruhi oleh argumentasi dan tawar menawar antar aktor, hal ini diungkapkan oleh Lawrence (Moran, Rein, and Goodin, 2006:269) yang mengungkapkan bahwa dalam arena pembuatan kebijakan publik, para pemangku kepentingan (*stakeholders*) dan pengambil keputusan terlibat dalam proses yang tidak pernah berakhir untuk

mencoba mempengaruhi pemikiran dan perilaku satu sama lain. Kadang-kadang, ini dicapai melalui opsi *pertama*, yakni percakapan di mana satu pihak berusaha untuk meyakinkan pihak lain untuk melakukan sesuatu, yaitu memberikan dukungan dan mengubah pikiran mereka atas dasar bukti atau argumen. Sedangkan opsi *kedua* adalah tawar-menawar secara keras, dimana ancaman dan gertakan dan mobilisasi politik digunakan untuk mendapatkan hasil yang mereka inginkan. Terutama jika kekuatan politik tidak merata, pihak yang kuat dapat sering menggunakan tawar-menawar yang keras sehingga biasanya kurang mendapatkan hasil yang ideal bagi semua pihak. Selanjutnya pilihan *ketiga* adalah negosiasi yang paling menguntungkan atau apa yang sekarang disebut membangun konsensus. Dalam model ini pihak-pihak berusaha untuk melakukan pertukaran yang saling menguntungkan, yakni menawarkan suara mereka dalam pertukaran untuk memodifikasi apa yang diusulkan atau janji dukungan pada isu-isu lainnya.

Oleh karena itu, dinamika musyawarah, tawar-menawar, dan membangun konsensus dalam arena publik telah cukup baik terdokumentasikan oleh Gutmann dan Thompson (1996). Temuan yang dipublikasikan menunjukkan bahwa dialog yang dikelola dengan baik mengenai masalah-masalah kebijakan publik dapat memperbaiki iklim pemahaman dan meningkatkan penghargaan terhadap perbedaan perspektif, tetapi tidak akan menyebabkan perubahan dalam kebijakan atau pergeseran keseimbangan kekuatan politik (Yankelovich, 1999; Straus, 2012; Issacs, 1999 dalam Lawrence, (Moran, Rein, and Goodin, 2006:270). Di sisi lain, ada beberapa bukti yang menunjukkan bahwa upaya membangun *consensus* yang disusun secara hati-hati dapat menghasilkan hasil yang lebih adil, lebih efisien, lebih bijaksana, dan lebih stabil, bahkan ketika kekuasaan politik tidak merata (Suskind dan Cruikshank, 1987 dalam Lawrence, (Moran, Rein, and Goodin, 2006:270)

Lawrence (Moran, Rein, and Goodin, 2006:270) juga mengungkapkan bahwa ada beberapa upaya yang harus dilakukan untuk mengambil persetujuan dalam proses perumusan kebijakan melalui dialog dan argumentasi, yakni : membuat orang lain mendengarkan, membangun percakapan, menghindari penghinaan dalam perdebatan nilai, meyakinkan orang lain untuk melakukan sesuatu yang bukan kepentingan terbaik mereka, mempengaruhi pendapat orang lain melalui retorika, menggunkan bukti untuk membuat argumen tentang keunggulannya, dan merumuskan penemuan fakta bersama. Sedangkan melalui *bargaining* yang keras adalah dengan cara *bargaining* yang keras dalam situasi dua pihak, menggunakan ancaman untuk memenangkan argumen di arena publik, melalui gertakan, mendapatkan perhatian dari pihak lain, hasil perdagangan konsensi, serta dengan kekuatan dan *bargaining* yang keras.

Selanjutnya, perumusan kebijakan juga dipengaruhi oleh sistem nilai. Anderson (2003) mengungkapkan ada berbagai macam nilai-nilai yang dapat mempengaruhi pembuat kebijakan meliputi : (1) nilai-nilai politik (*political values*) yakni menilai alternatif-alternatif kebijakan berdasarkan kepentingan partai politiknya beserta kelompoknya (*clientele group*); (2) Nilai-nilai organisasi (*organizational values*) yakni keputusan-keputusan dibuat atas dasar nilai-nilai yang dianut organisasi, seperti balas jasa (*rewards*) dan sanksi yang dapat mempengaruhi anggota organisasi untuk menerima dan melaksanakannya; (3) Nilai-nilai pribadi (*personal values*), dimana seringkali keputusan dibuat atas dasar nilai-nilai pribadi yang dianut oleh pribadi pembuat kebijakan untuk mempertahankan *status quo*, reputasi dan sebagainya; (4) Nilai-nilai kebijakan (*policy values*) yakni keputusan dibuat atas dasar persepsi pembuat kebijakan tentang kepentingan publik yang secara moral dapat dipertanggung-jawabkan dan (5) Nilai-nilai ideologi (*ideological values*) yang menjadi landasan pembuat kebijakan.

4.4. Model-model Perumusan Kebijakan Publik

Tidak sedikit rumusan kebijakan publik tidak berdasarkan proses analisis kebijakan, baik dalam mendefinisikan masalah publik atau merekomendasikan alternatif kebijakan. Oleh karena itu, kebijakan yang dihasilkan bukan berasal dari “professional kebijakan publik” tapi dihasilkan oleh “dukun kebijakan publik”. Dalam merumuskan kebijakan publik tidak ada cara yang terbaik untuk merumuskan kebijakan dan tidak ada cara tunggal untuk merumuskan kebijakan.

Oleh karena itu, dalam merumuskan kebijakan ada beberapa model. Perlu diketahui, bahwa secara definisi model adalah abstraksi dari realita, dan penggambaran abstraksi dapat berupa indikator-indikator dari realita. Nicholas Henry dalam Suwitri (2011 : 35-36) menyebutkan ada 2 (dua) model dalam mempelajari kebijakan publik, yaitu sebagai berikut :

Tabel 4.1

Model dalam Mempelajari Kebijakan Publik

Model menurut Hasil dan Dampak	Model Proses
<ul style="list-style-type: none">• Model Rasional• Model Inkremental• Model Mixed-Scanning	<ul style="list-style-type: none">• Model Institusional• Model Elite-massa• Model Kelompok• Model Sistem Politik

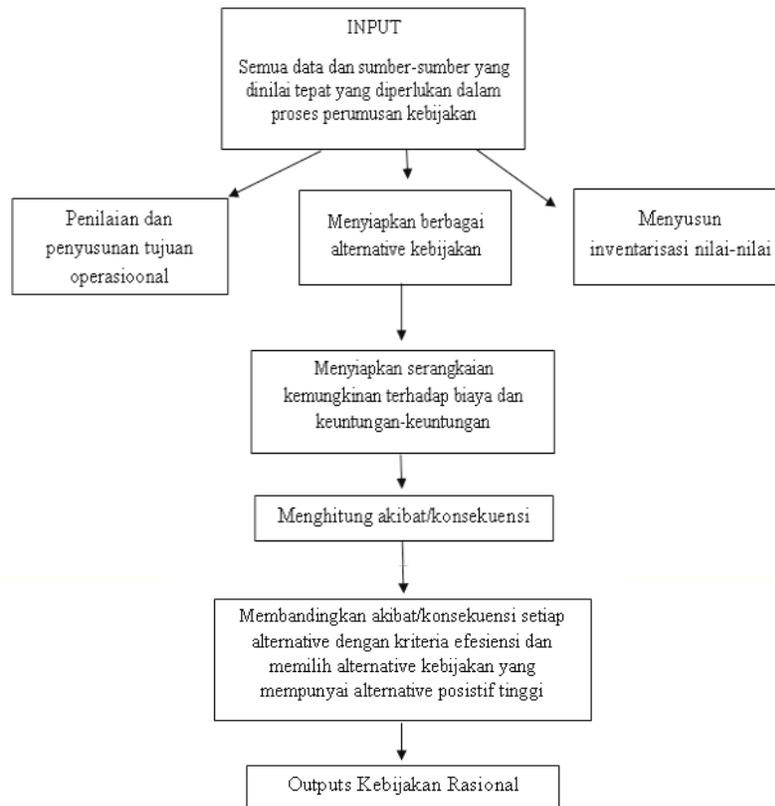
Sumber : Sri Suwitri, 2011:35

4.4.1. Model Menurut Hasil dan Dampak

1. Model Rasional

Model rasional adalah model dimana prosedur pembuatan keputusan yang akan membimbing pada pilihan alternatif dicari yang paling efisien dari pencapaian tujuan kebijakan. Teori-teori rasional berakar pada penerapan rasionalisme dan positifisme, bermula dari gagasan untuk mengembangkan secara objektif

(tidak memihak) suatu pengetahuan untuk memperbaiki kondisi manusia. Masalah publik harus dikumpulkan melalui beberapa informasi dan data yang relevan. Selanjutnya masalah tersebut dipecahkan dengan metode yang rasional dan ilmiah dengan cara memilih salah satu alternatif yang terbaik dengan mengedepankan *cost-benefit analysis*. Langkah-langkah tersebut tergambar pada gambar di bawah ini :



Gambar 4.3

Model Rasional

Sumber : Diadaptasi dari Islamy dalam Suwitri, 2011:37

Herbert Simon dalam Suwitri (2011:38) mengkritik model rasional, di awal 1950-an. Dia menyodorokan beberapa rintangan bagi pembuat keputusan dalam mencapai rasionalitas komprehensif yang murni. Teorinya tentang *the principle of bounded rationality* atau *satisfication model* atau keterbatasan merumuskan dan memecahkan masalah-masalah pelik terlalu terbatas bila dibandingkan dengan banyaknya masalah yang pemecahannya diperlukan untuk mencapai sikap rasional yang obyektif di alam nyata-atau bahkan untuk mencapai perkiraan yang cukup berdasar tentang rasionalitas obyektif tersebut. Oleh karena itu, terdapat beberapa hal yang menyebabkan terbatasnya rasionalitas manusia sehingga manusia mempunyai ketidak-bebasan dari kesalahan, yaitu :

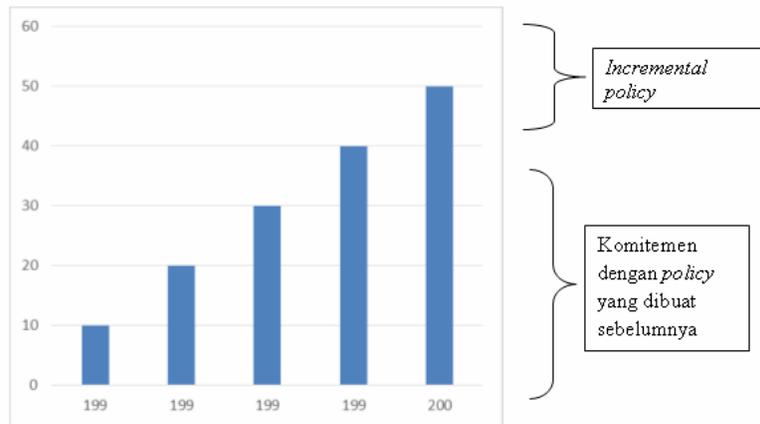
1. Manusia memiliki keterbatasan intelektual, kelemahan ini dapat menjadi kesukaran bagi manusia secara sementara ataupun permanen;
2. Manusia mempunyai keterbatasan informasi, yang disebabkan terlalu banyak ataupun terlalu sedikitnya informasi;
3. Manusia selalu berhadapan dengan konflik, nilai-nilai dan kepentingan masyarakat;
4. Manusia mempunyai keterbatasan waktu, tenaga, dan biaya.

2. Model Incremental

Model *incremental* adalah model yang menggambarkan pembuatan keputusan sebagai suatu proses politis yang ditandai dengan tawar menawar dan kompromi untuk kepentingan para pembuat keputusan sendiri. Keputusan yang akhirnya dibuat lebih mencerminkan pada apa yang tampak secara politis daripada yang diinginkan. Model ini juga memandang bahwa pembuatan keputusan bagi pemecahan masalah untuk mencapai tujuan, dipilih melalui *trial and error* dari pada melalui evaluasi menyeluruh. Para pembuat keputusan hanya mempertimbangkan alternatif yang akan dipatuhi kelompok sasaran dan mengentikan pencarian

alternatif yang dapat diterima sudah didapatkan. Namun demikian pembuatan keputusan yang lebih rasional. (Suwitri, 2011:39)

Sementara itu, menurut Lindblom dalam Agustino (2006 : 86) mengungkapkan bahwa model *incremental* menunjukkan proses pembuatan keputusan dalam masyarakat yang majemuk, seperti di Amerika Serikat dan Eropa Barat. Keputusan dan kebijakan publi merupakan hasil dan proses “membe ri dan menerima” (*give and take*) dari persetujuan bersama di antara beberapa stakeholders dalam proses pengambilan keputusan. Model *incermental* secara politik dapat dikatakan sebagai hal yang bijaksana karena lebih mempermudah upaya pencapaian kesepakatan dengan cara merivisi dari program yang ada, daripada kebijakan yang bersifat ‘semua atau tidak sama sekali” (*all or nothing*). Apabila pembuat keputusan bertindak dalam kondisi yang tidak pasti dengan konsekuensinya di masa mendatang, maka keputusan yang bersifat menambah atau mengurangi resiko dan biaya dari ketidakpastian. Ini salah satu keuntungan dari model *incermental*, selain juga, ia bersifat realistis, karena dapat memperlihatkan secara jelas bagaimana pada dasarnya bahwa pembuat keputusan seringkali kekurangan waktu untuk membuat kebijakan yang komprehensif dan kekurangan sumber-sumber daya lain yang diperlukan untuk memasuki analisis menyeluruh dari semua alternatif pemecahan masalah yang ada. Lebih jauh lagi, orang-orang pada dasarnya pragmatis, tidak selalu mencari cara tunggal ketika berhubungan dengan permasalahan. Secara singkat, model *incrementali* menampilkan keputusan yang dapat diterima, dapat dipraktikan, dan dalam segala keterbatasan.



Gambar 4.4
Model Incremental

Sumber : Diadaptasi dari Islamy dalam Sri Suwitri, 2011:40

Kelemahan model *incremental* adalah hanya dapat diambil ketika masalah yang dihadapi pembuat kebijakan publik merupakan masalah rutin dan tidak dapat dilaksanakan untuk mengatasi masalah krisis. Bahkan Lindblom dalam Winarno (2008:113) mengungkapkan bahwa keputusan yang dibuat para *incrementalis* merefleksikan kepentingan kelompok-kelompok yang paling kuat dan terorganisir dalam masyarakat, sementara kelompok-kelompok yang lemah dan tidak terorganisir secara politik diabaikan. Di samping itu, dengan memfokuskan pada kebijakan-kebijakan jangka pendek dan terbatas, para *incrementalis* mengabaikan pembaruan sosial yang mendasar.

3. Model *Mixed Scanning*

Amitai Etzioni dalam Winarno (2008:112) mencoba membuat gabungan antara model rasional dan model *incremental* dengan menyarankan penggunaan *mixed scanning*. Pada dasarnya ia menyetujui model rasional, namun dalam beberapa hal ia juga

mengkritiknya, begitu juga dengan model *incremental*. Oleh karena itu, ia mengungkapkan bahwa model ini lebih diarahkan untuk memperhitungkan keputusan-keputusan pokok dan *incremental*, menetapkan proses-proses pembuatan keputusan dasar, proses-proses yang mempersiapkan keputusan-keputusan pokok dan menjalankannya setelah keputusan itu tercapai.

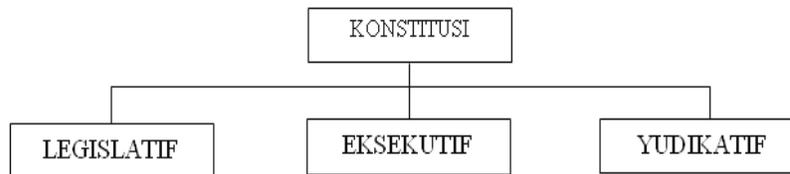
Dari pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa pengambilan keputusan dengan model *mixed scanning* dimungkinkan dapat mengambil keputusan dengan model *incremental*, tetapi dalam keadaan tertentu yang membutuhkan proses pembuatan keputusan yang lebih mendasar maka menggunakan model rasional. Bahkan Leo Agustino (2006:88) mengungkapkan bahwa model *mixed scanning* bisa saja dikatakan sebagai model “kompromi” yang menggunakan kombinasi antara model rasional dan model *incremental*. Selain itu, Agustino juga mengungkapkan bahwa pembahasan Etzioni tentang model *mixed scanning* tidak begitu jelas, misalnya dalam kondisi bagaimana atau dalam keadaan seperti apa pendekatan ini dapat dipraktikan. Tetapi, Etzioni telah memberikan gambaran bahwa keputusan mempunyai arah yang sangat bervariasi dan proses keputusan yang berbeda mungkin sesuai dengan sifat keputusan yang bersifat variasi pula.

4.4.2. Model Proses

1. Model Institusional

Model ini merupakan model tradisional dalam proses pembuatan kebijakan dimana fokus model ini terletak pada struktur organisasi pemerintah. Kegiatan-kegiatan politik berpusat pada lembaga-lembaga pemerintah, yaitu : lembaga legislative, eksekutif, dan yudikatif sesuai, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Ketiga lembaga tersebut merupakan aktor internal dalam pembuatan kebijakan publik. Sedangkan aktor eksternal dalam pembuatan kebijakan hanya berfungsi sebagai kelompok

yang mempengaruhi kebijakan, aktor tersebut adalah partai politik, LSM, media massa, dan lain-lain. (Suwitri, 2011:44)



Gambar 4.5
Model Institusional

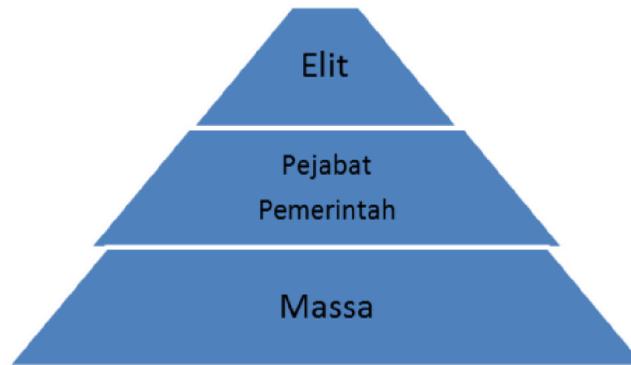
Sumber : Diadaptasi dari Islamy dalam Sri Suwitri, 2011:45

2. Model Elit-Massa

Model ini menggambarkan pembuatan kebijakan publik dalam bentuk “piramida”, dimana masyarakat berada pada tingkat paling bawah, elit pada tingkat paling atas, sedangkan birokrasi pembuat kebijakan berada di tengah-tengah. Model ini menunjukkan bahwa kebijakan publik dibuat oleh elit, sedangkan masyarakat hanya sebagai objek kebijakan atau bersifat top down. Thomas R. Dye (Suwitri, 2011:47) mengungkapkan bahwa elitisme mempunyai arti bahwa kebijakan publik tidak begitu banyak mencerminkan keinginan rakyat tetapi keinginan elit. Perubahan dan pembaruan terhadap kebijakan publik terjadi hanya jika ada peristiwa-peristiwa yang mengancam sistem politik dan kedudukan elit. Tujuan perubahan kebijakan publik untuk melindungi sistem politik dan kedudukan elit. Elit menciptakan sistem sedemikian rupa sehingga massa sebegini besar pasif, apatis, dan buta informasi tentang kebijakan publik. Elit mempengaruhi massa dan bukan sebaliknya, menguasai elit, dan massa tidak memiliki pengaruh secara langsung terhadap pelaku elit yang membuat keputusan.

Irfan Islamy dalam Suwitri (2011:47) mengungkapkan bahwa ada kriteria-kriteria model elit-massa, yakni sebagai berikut:

1. Masyarakat dibagi menjadi dua, yaitu : kelompok kecil (golongan elit) yang mempunyai kekuasaan (penguasa) dan kelompok besar (golongan non-elit) yang tidak punya kekuasaan (dikuasai)
2. Kelompok elit yang berkuasa berbeda dengan kelompok non-elit yang dikuasai, karena kelompok elit terpilih berdasarkan keistimewaan yang mereka miliki.
3. Perpindahan posisi/kedudukan dari non-elit ke elit akan dipersuli, kecuali non elit yang telah menerima consensus dasar golongan elit yang dapat masuk kedalam lingkaran penguasa.
4. Golongan elit menggunakan consensus tadi untuk mendukung nilai-nilai dasar dan sistem sosial dan untuk melindungi system tersebut. Konsensus didasarkan pada pengakuan milik - milik pribadi, status sosial, pemerintahan yang terbatas dan kebebasan individu.
5. Kebijakan publik tidak menggambarkan kepentingan publik melainkan kepentingan elit.
6. Golongan elit aktif relative sedikit sekali memperoleh pengaruh dari massa yang apatis/pasif. Elitlah yang mempengaruhi massa dan bukan massa yang mempengaruhi elit.



Gambar 4.6
Model Elit-Massa

Sumber : Diadaptasi dari Islamy dalam Sri Suwitri, 2011 : 48

3. Model Kelompok

Devid B. Truman dalam Suwitri (2011:49) menyatakan bahwa kenyataan politik merupakan interaksi diantara kelompok-kelompok kepentingan, individu-individu yang memiliki kepentingan yang sama mengikatkan baik secara formal maupun informal kedalam kelompok kepentingan (*interest group*) yang dapat mengajukan dan memaksakan kepentingan-kepentingannya kepada pemerintah. Karena itu, masyarakat terdiri dari berbagai kelompok-kelompok kepentingan. Kelompok kepentingan adalah “*a shared attitude group that makes certain claims upon other groups in the society*” (suatu kelompok yang memiliki sikap yang sama yang megajukan tuntutan-tuntutan terhadap kelompok kepentingan yang lain di dalam masyarakat). Dan kelompok kepentingan itu akan mempunyai arti politis apabila mengajukan tuntutan dari kepentingan mereka terhadap lembaga pemerintah. Kenyataan politik merupakan perjuangan diantara kelompok-kelompok kepentingan agar kepentingan kelompok mereka dapat mempengaruhi kebijakan publik dan kepentingan kelompok terakses dalam kebijakan publik yang dikeluarkan pemerintah.

Selanjutnya, Leo Agustino (2006:148) mengungkapkan bahwa formulasi kebijakan publik model kelompok sesungguhnya abstraksi dari konflik kepentingan antar kelompok atau antar partai dalam suatu institusi atau pemerintah dalam menetapkan kebijakan publik. Konflik ini, yang bisa disebut sebagai konflik konstruktif, kemudian berusaha untuk menemukan kesetimbangan (titik kompromi) antara kepentingan-kepentingan yang sedang diperjuangkan oleh para kelompok/partai yang tengah berjuang mempertahankan pengaruhnya. Dalam konteks ini, para scholar kebijakan publik, hendak mengatakan bahwa ketika pemerintah hendak memutuskan suatu keputusan politik akan banyak pertikaian kepentingan partai-partai yang berusaha untuk mempertahankan posisi/wajahnya dimata publiknya. Kebutuhan akan “mewadahi kepentingan warga” menjadi tujuan utama partai-partai politik agar tetap mendapatkan dukungan dari para pemilih dalam pemilihan umum kedepan. Secara sederhana gambar model kepentingan dalam formulasi kebijakan public tergambar di bawah ini :

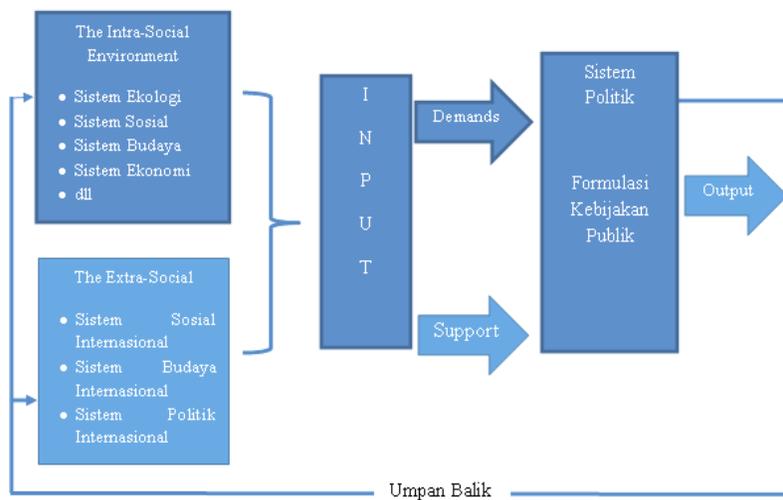


Gambar 4.7
Model Kelompok

Sumber : Diadaptasi dari Agustino, 2006:148

4. Model Sistem Politik

Model ini dipelopori oleh David Easton yang menurutnya bahwa kebijakan tidak mungkin berwujud dalam ruang vakum, tetapi ia menjadi suatu kebijakan oleh Karena interaksinya dengan lingkungan sekitar. Karena itu, kebijakan yang ditawarkan oleh model ini ialah model formulasi kebijakan yang berangkat dari output suatu lingkungan atau sistem yang tengah berlangsung. Dalam pendekatan ini dikenal dengan lima instrumen penting untuk memahami proses pengambilan keputusan sebuah kebijakan, yakni : input, proses/transformasi, output, feedback, dan lingkungan itu sendiri. Perlu dipahami bahwa input kebijakan public dalam konteks model sistem tidak hanya berupa tuntutan dan dukungan, tetapi juga pengaruh lingkungan sekitar yang menekannya. Selain itu, umpan balik (feedback) menjadi hal yang penting, selain ketiga komponen tersebut. Di bawah ini gambar formulasi kebijakan publik dengan model sistem :



Gambar 4.8
Model Sistem Politik

Sumber : Diadaptasi dari Agustino, 2006:147

BAB V

Memahami Implementasi Kebijakan Publik

5.1. Konsep Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan salah satu tahap dari proses kebijakan setelah proses perumusan kebijakan publik. Proses implementasi merupakan tahapan yang sangat menentukan dalam proses kebijakan, apakah kebijakan tersebut berjalan dengan baik atau tidak. Bahkan, jika dipresentasikan implementasikan kebijakan memiliki presentase sekitar 60 persen, dan perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan sekitar 20 persen. Artinya, jika kebijakan yang dirumuskan sebaik apapun jikalau tidak diimplementasikan maka kebijakan tersebut hanya sebagai sebuah dokumen.

Implementasi kebijakan itu pada prinsipnya adalah cara atau langkah yang dilakukan agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya yang diinginkan. Oleh karena itu, Mazmanian dan Sabatier (1983) menyebutnya sebagai upaya melaksanakan keputusan. Sedangkan Peter deLeon dan Linda deLeon (2001) menyatakan bahwa pendekatan-pendekatan dalam implementasi kebijakan publik dapat dikelompok menjadi tiga generasi. yaitu: (1) pada tahun 1970-an, memahami implementasi kebijakan sebagai masalahmasalah yang terjadi antara kebijakan dan

eksekusinya. Pada generasi ini, implementasi kebijakan berimpitan dengan studi pengambilan keputusan di sektor publik. (2) pada tahun 1980-an, adalah generasi yang mengembangkan pendekatan implementasi kebijakan yang bersifat “dari atas ke bawah”. Perspektif ini lebih fokus pada tugas birokrasi untuk melaksanakan kebijakan yang telah diputuskan secara politik, (3) pada tahun 1990-an memperkenalkan pemikiran bahwa variabel perilaku dari aktor pelaksana implementasi kebijakan yang lebih menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. (Sirajuddin, 2014)

Memahami implementasi kebijakan, Grindle (1980:7) menyatakan bahwa implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Sedangkan van Meter dan Horn dikutip Wibawa, et al., (1994:15) menyatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan swasta baik secara individu maupun secara kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan. Grindle (1980:7) menambahkan bahwa proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah disiapkan dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran.

Menurut Lane, Implementasi sebagai konsep dapat dibagi ke dalam dua bagian. Pertama, Implementation = F (*Intention, Output, Outcome*). Sesuai definisi tersebut implementasi maupun fungsi yang terdiri dari maksud dan tujuan, hasil sebagai produk dan hasil dari akibat. Kedua, implementasi merupakan persamaan fungsi dari implementasi F (*Policy, Formator, Implementor, Initiator, Time*). Penekanan utama kedua fungsi ini adalah kepada kebijakan itu sendiri, kemudian hasil yang dicapai dan dilaksanakan oleh implementor dalam kurun waktu tertentu Sabatier, (1986:21).

Implementasi kebijakan menghubungkan antara tujuan kebijakan dan realisasinya dengan hasil kegiatan pemerintah. Hal

ini sesuai dengan pandangan Van meter dan Horn dalam Grindle, (1980:6) bahwa tugas implementasi adalah membangun jaringan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik direalisasikan melalui aktivitas instansi pemerintah yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan (*policy stakeholders*).

5.2. Perspektif Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan publik dapat dilihat dari beberapa perspektif atau pendekatan. Salah satunya ialah implementasi *problems approach* yang diperkenalkan oleh Edward III (1984:9). Edwards III mengajukan pendekatan masalah implementasi dengan terlebih dahulu mengemukakan dua pertanyaan pokok, yakni: (1) faktor apa yang mendukung keberhasilan implementasi kebijakan? Dan (ii) faktor apa yang menghambat keberhasilan implementasi kebijakan? Berdasarkan kedua pernyataan tersebut dirumuskan empat faktor yang mempunyai syarat utama keberhasilan proses implementasi, yakni komunikasi, sumber daya, sikap birokrasi atau pelaksana dan struktur organisasi, termasuk tata aliran kerja birokrasi. Empat faktor tersebut menjadi kriteria penting dalam implementasi suatu kebijakan.

Komunikasi suatu program hanya dapat dilaksanakan dengan baik apabila jelas bagi para pelaksana. Hal ini menyangkut proses penyampaian informasi, kejelasan informasi dan konsistensi informasi yang disampaikan.

Sumber daya, meliputi empat komponen yaitu staf yang cukup (jumlah dan mutu), informasi yang dibutuhkan guna pengambilan keputusan, kewenangan yang cukup guna melaksanakan tugas atau tanggung jawab dan fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan. Disposisi atau sikap pelaksana merupakan komitmen pelaksana terhadap program. Struktur birokrasi didasarkan pada *standard operating procedure* yang mengatur tata aliran pekerjaan dan pelaksanaan kebijakan.

Untuk memperlancar implementasi kebijakan, perlu dilakukan diseminasi dengan baik. Syarat pengelolaan diseminasi kebijakan ada empat, yakni: (1) adanya respek anggota masyarakat terhadap otoritas pemerintah untuk menjelaskan perlunya secara moral mematuhi undang-undang yang dibuat oleh pihak berwenang; (2) adanya kesadaran untuk menerima kebijakan. Kesadaran dan kemauan menerima dan melaksanakan kebijakan terwujud manakala kebijakan dianggap logis; (3) keyakinan bahwa kebijakan dibuat secara sah; (4) awalnya suatu kebijakan dianggap kontroversial, namun dengan berjalannya waktu maka kebijakan tersebut dianggap sebagai sesuatu yang wajar.

Menurut Mazmania dan Sabatier (1983:5), terdapat dua perspektif dalam analisis implementasi, yaitu perspektif administrasi publik dan perspektif ilmu politik. Menurut perspektif administrasi publik, implementasi pada awalnya dilihat sebagai pelaksanaan kebijakan secara tepat dan efisien. Namun, pada akhir Perang Dunia II berbagai penelitian administrasi Negara menunjukkan bahwa ternyata agen administrasi publik tidak hanya dipengaruhi oleh mandat resmi, tetapi juga oleh tekanan dari kelompok kepentingan, anggota lembaga legislatif dan berbagai faktor dalam lingkungan politis.

Perspektif ilmu politik mendapat dukungan dari pendekatan sistem terhadap kehidupan politik. Pendekatan ini seolah-olah mematahkan perspektif organisasi dalam administrasi publik dan mulai memberikan perhatian terhadap pentingnya input dari luar area administrasi, seperti ketentuan administratif, perubahan preferensi publik, teknologi baru dan preferensi masyarakat. Perspektif ini terfokus pada pertanyaan dalam analisis implementasi, yaitu seberapa jauh konsistensi antara *output* kebijakan dengan tujuannya.

Ripley memperkenalkan pendekatan “kepatuhan” dan pendekatan faktual dalam implementasi kebijakan Ripley dan Franklin, (1986:11). Pendekatan kepatuhan muncul dalam literatur

administrasi publik. Pendekatan ini memusatkan perhatian pada tingkat kepatuhan agen atau individu bawahan terhadap agen atau individu atasan. Perspektif kepatuhan merupakan analisis karakter dan kualitas perilaku organisasi, Menurut Ripley paling tidak terdapat kedua kekurangan perspektif kepatuhan, yakni: (1) banyak faktor non-birokratis yang berpengaruh tetapi justru kurang diperhatikan, dan (2) adanya program yang tidak didesain dengan baik. Perspektif kedua adalah perspektif faktual yang berasumsi bahwa terdapat banyak faktor yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan yang mengharuskan implementor agar lebih leluasa mengadakan penyesuaian.

Kedua perspektif tersebut tidak kontradiktif, tetapi saling melengkapi satu sama lain. Secara empirik, perspektif kepatuhan mulai mengakui adanya faktor eksternal organisasi yang juga mempengaruhi kinerja agen administratif. Kecenderungan itu sama sekali tidak bertentangan dengan perspektif faktual yang juga memfokuskan perhatian pada berbagai faktor non organisasional yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Grindle, (1980:7).

Berdasarkan pendekatan kepatuhan dan pendekatan faktual dapat dinyatakan bahwa keberhasilan kebijakan sangat ditentukan oleh tahap implementasi dan keberhasilan proses implementasi ditentukan oleh kemampuan implementor, yaitu: (1) kepatuhan implementor mengikuti apa yang diperintahkan oleh atasan, dan (2) kemampuan implementor melakukan apa yang dianggap tepat sebagai keputusan pribadi dalam menghadapi pengaruh eksternal dan faktor non organisasional, atau pendekatan faktual.

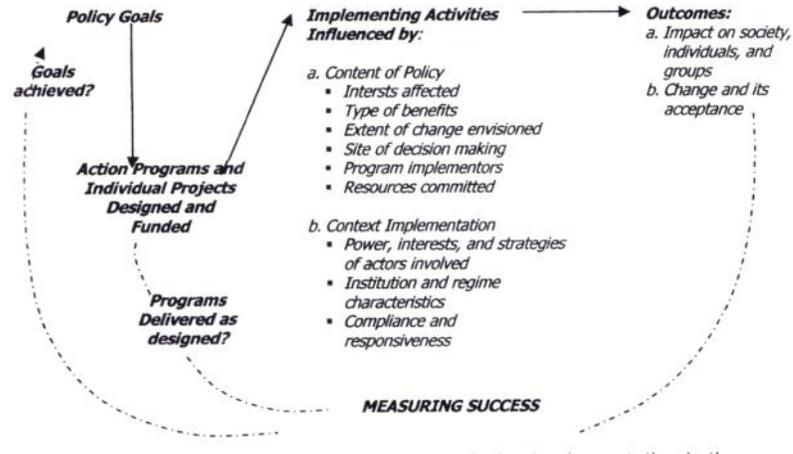
Keberhasilan kebijakan atau program juga dikaji berdasarkan perspektif proses implementasi dan perspektif hasil. Pada perspektif proses, program pemerintah dikatakan berhasil juga pelaksanaannya sesuai dengan petunjuk dan ketentuan pelaksanaan yang dibuat oleh pembuat program yang mencakup

antara lain cara pelaksanaan, agen pelaksana, kelompok sasaran dan manfaat program. Sedangkan pada perspektif hasil, program dapat dinilai berhasil manakala program membawa dampak seperti yang diinginkan. Suatu program mungkin saja berhasil dilihat dari sudut proses, tetapi boleh jadi gagal ditinjau dari dampak yang dihasilkan atau sebaliknya.

5.3. Model Implementasi Kebijakan

Menurut Sabetier (1986:21-48), terdapat dua model yang berpacu dalam tahap implementasi kebijakan, yakni model *top down* dan model *botton up*. Kedua model ini terdapat pada setiap proses pembuatan kebijakan. Model elit, model proses dan model incremental dianggap sebagai gambaran pembuatan kebijakan berdasarkan model *top down*. Sedangkan gambaran model *botton up* dapat dilihat pada model kelompok dan model kelembagaan.

Grindle (1980:6) memperkenalkan model implementasi sebagai proses politik dan administrasi. Model tersebut menggambarkan proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh beragam aktor, dimana keluaran akhirnya ditentukan oleh baik materi program yang telah dicapai maupun melalui interaksi para pembuat keputusan dalam konteks politik administratif. Proses politik dapat terlihat melalui proses pengambilan keputusan yang melibatkan berbagai aktor kebijakan, sedangkan proses administrasi terlihat melalui proses umum mengenai aksi administrasi yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu.

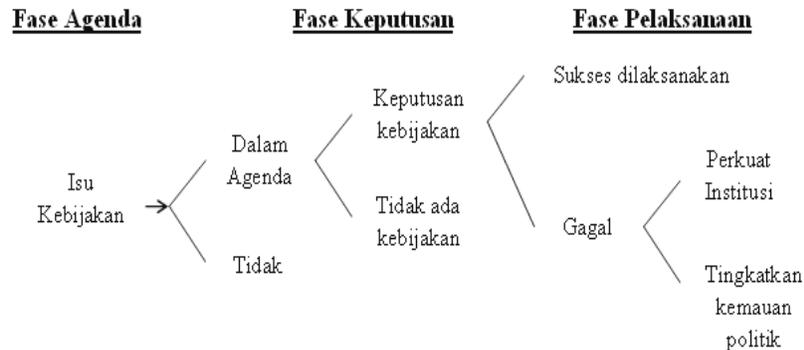


Gambar 5.1
Implementation as a Political and Administrative Process

Sumber: Merilee S. Grindle. 1980. *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princeton University Press, New Jersey, p. 11.

T.B. Smith mengakui, ketika kebijakan telah dibuat, kebijakan tersebut harus diimplementasikan dan hasilnya sedapat mungkin sesuai dengan apa yang diharapkan oleh pembuatan kebijakan Nakamura dan Smallwood, (1980:2). Pada Gambar 5.1 terlihat bahwa suatu kebijakan memiliki tujuan yang jelas sebagai wujud orientasi nilai kebijakan. Tujuan implementasi kebijakan diformulasi ke dalam program aksi dan proyek tertentu yang dirancang dan dibiaya. Program dilaksanakan sesuai dengan rencana. Implementasi kebijakan atau program secara garis besar dipengaruhi oleh isi kebijakan dan konteks implementasi. Keseluruhan implementasi kebijakan dievaluasi dengan cara mengukur luaran program berdasarkan tujuan kebijakan. Luaran program dilihat melalui dampaknya terhadap sasaran yang dituju

baik individu dan kelompok maupun masyarakat. Luaran implementasi kebijakan adalah perubahan dan diterimanya perubahan oleh kelompok sasaran.



Gambar 5.2
Model Linier Implementasi Kebijakan

Sumber : Baedhowi, 2004, Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah, h.46-48

Pada aspek pelaksanaan, terdapat dua model implementasi kebijakan publik yang efektif, yaitu model linear dan model interaktif Baedhowi, (2004:47). Pada model linear, fase pengambilan keputusan merupakan aspek yang terpenting, sedangkan fase pelaksanaan kebijakan kurang mendapat perhatian atau dianggap sebagai tanggung jawab kelompok lain. Keberhasilan pelaksanaan kebijakan tergantung pada kemampuan intansi pelaksana. Jika implementasi kebijakan gagal maka yang disalahkan biasanya adalah pihak manajemen yang dianggap kurang memiliki komitmen sehingga perlu dilakukan upaya yang lebih baik untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan pelaksana.



Gambar 5.3
Model Interaktif Implementasi Kebijakan

Berbeda dengan model linier, model interaktif menganggap pelaksanaan kebijakan sebagai proses yang dinamis, karena setiap pihak yang terlibat dapat mengusulkan perubahan dalam berbagai tahap pelaksanaan. Hal itu dilakukan ketika kebijakan publik dianggap kurang memenuhi harapan *stakeholders*. Ini berarti bahwa berbagai tahap implementasi kebijakan publik akan dianalisis dan dievaluasi oleh setiap pihak sehingga potensi, kekuatan dan kelemahan setiap fase pelaksanaannya diketahui dan segera diperbaiki untuk mencapai tujuan.

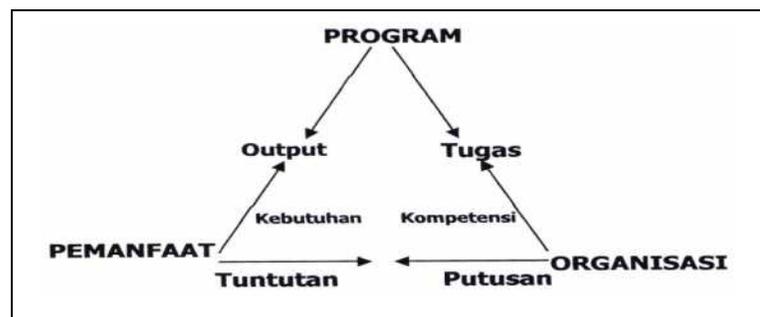
Pada gambar 5.3 terlihat bahwa meskipun persyaratan input sumberdaya merupakan keharusan dalam proses implementasi kebijakan, tetapi hal itu tidak menjamin suatu kebijakan akan dilaksanakan dengan baik. Input sumberdaya dapat digunakan secara optimum jika dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan terjadi interaksi positif dan dinamis antara pengambil kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan pengguna kebijakan (masyarakat) dalam suasana dan lingkungan yang kondusif.

Jika model interaktif implementasi kebijakan di atas disandingkan dengan model implementasi kebijakan yang lain, khususnya model proses politik dan administrasi dari Grindle, terlihat adanya kesamaan dan representasi elemen yang mencirikannya. Tujuan kebijakan, program aksi dan proyek tertentu yang dirancang dan dibiayai menurut Grindle menunjukkan urgensi fase pengambilan keputusan sebagai fase terpenting dalam model linier implementasi kebijakan. Sementara itu, enam elemen isi kebijakan ditambah dengan tipe elemen konteks implementasi sebagai faktor yang mempengaruhi aktivitas implementasi menurut Grindle mencirikan adanya interaksi antara pengambil kebijakan, pelaksana kebijakan dan pengguna kebijakan dalam model interaktif. Begitu pula istilah model proses politik dan proses administrasi menurut Grindle, selain menunjukkan dominasi cirinya yang cenderung lebih dekat kepada ciri model interaktif implementasi kebijakan, juga menunjukkan kelebihan model tersebut. Dalam cara yang digunakan untuk mengukur keberhasilan implementasi kebijakan, beserta *output* dan *outcomes*-nya.

Selain model implementasi kebijakan di atas Van Meter dan Van Horn mengembangkan Model Proses Implementasi Kebijakan. Tarigan, (2000:20). Keduanya menegaskan pendirian bahwa perubahan, kontrol dan kepatuhan dalam bertindak merupakan konsep penting dalam prosedur implementasi.

Keduanya mengembangkan tipologi kebijakan menurut: (i) jumlah perubahan yang akan dihasilkan, dan (ii) jangkauan atau ruang lingkup kesepakatan mengenai tujuan oleh berbagai pihak yang terlibat dalam proses implementasi.

Tanpa mengurangi kredibilitas model proses implementasi kebijakan dari Van Meter dan Van Horn terlihat bahwa elemen yang menentukan keberhasilan penerapannya termasuk ke dalam elemen model proses politik dan administrasi menurut Grindle. Kata kunci yakni perubahan, kontrol dan kepatuhan termasuk dalam dimensi isi kebijakan dan konteks implementasi kebijakan. Demikian pula dengan tipologi kebijakan yang dibuat oleh keduanya termasuk dalam elemen isi kebijakan yang dibuat oleh keduanya termasuk dalam elemen isi kebijakan dan konteks implementasi menurut Grindle. Tipologi jumlah perubahan yang dihasilkan termasuk dalam elemen isi kebijakan dan tipologi ruang lingkup kesepakatan termasuk dalam konteks implementasi. Sejalan dengan pendapat di atas, korten dikutip Tarigan. (2000:19) membuat Model Kesesuaian implementasi kebijakan atau program dengan memakai pendekatan proses pembelajaran. Model ini menitikberatkan berintikan kesesuaian antara tiga elemen yang ada dalam pelaksanaan program, yaitu program itu sendiri, pelaksanaan program dan kelompok sasaran program.



Gambar 5.4
Model Kesesuaian

Sumber: David C. Korten (dikutip Tarigan), 1988, h. 19

Korten menyatakan bahwa suatu program akan berhasil dilaksanakan jika terdapat kesesuaian dari tiga unsur implementasi program. Pertama, kesesuaian antara program dengan pemanfaat, yaitu kesesuaian antara apa yang ditawarkan oleh program dengan apa yang dibutuhkan oleh kelompok sasaran (pemanfaat). Kedua, kesesuaian antara program dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara tugas yang disyaratkan oleh program dengan kemampuan organisasi pelaksana. Ketiga, kesesuaian antara kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara syarat yang diputuskan organisasi untuk dapat memperoleh *output* program dengan apa yang dapat dilakukan oleh kelompok sasaran program.

Berdasarkan pola yang dikembangkan Korten, dapat dipahami bahwa jika tidak terdapat kesesuaian antara tiga unsur implementasi kebijakan, kinerja program tidak akan berhasil sesuai dengan apa yang diharapkan. Jika *output* program tidak sesuai dengan kebutuhan kelompok sasaran jelas *outputnya* tidak dapat dimanfaatkan. Jika organisasi pelaksana program tidak memiliki kemampuan melaksanakan tugas yang disyaratkan oleh program maka organisasinya tidak dapat menyampaikan *output* program dengan tepat atau jika syarat yang ditetapkan organisasi pelaksana program tidak dapat dipenuhi oleh kelompok sasaran maka kelompok sasaran tidak mendapatkan *output* program. Oleh karena itu, kesesuaian antara tiga unsur implementasi kebijakan mutlak diperlukan agar program berjalan sesuai dengan rencana yang telah dibuat.

Model kesesuaian implementasi kebijakan yang diperkenalkan oleh Korten memperkaya model implementasi kebijakan yang lain. Hal ini dapat dipahami dari kata kunci kesesuaian yang digunakan. Meskipun demikian, elemen yang disesuaikan satu sama lain program, pemanfaat dan organisasi juga sudah termasuk baik dalam dimensi isi kebijakan (program) dan dimensi konteks implementasi (organisasi) maupun dalam

outcomes (pemanfaat) pada model proses politik dan administrasi dari Grindle.

5.4. Kriteria Pengukuran Implementasi Kebijakan

Menurut Grindle (1980:10) dan Quade (1984:310), untuk mengukur kinerja implementasi suatu kebijakan publik harus memperhatikan variabel kebijakan, organisasi dan lingkungan. Perhatian itu perlu diarahkan karena melalui pemilihan kebijakan yang tepat maka masyarakat dapat berpartisipasi memberikan kontribusi yang optimal untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Selanjutnya, ketika sudah ditemukan kebijakan yang terpilih diperlukan organisasi pelaksana, karena di dalam organisasi ada kewenangan dan berbagai sumber daya yang mendukung pelaksanaan kebijakan bagi pelayanan publik. Sedangkan lingkungan kebijakan tergantung pada sifatnya yang positif atau negatif. Jika lingkungan berpandangan positif terhadap suatu kebijakan akan menghasilkan dukungan positif sehingga lingkungan akan berpengaruh terhadap kesuksesan implementasi kebijakan. Sebaliknya, jika lingkungan berpandangan negatif maka akan terjadi benturan sikap, sehingga proses implementasi terancam akan gagal. Lebih daripada tiga aspek tersebut, kepatuhan kelompok sasaran kebijakan merupakan hasil langsung dari implementasi kebijakan yang menentukan efeknya terhadap masyarakat.

Kriteria pengukuran keberhasilan implementasi menurut Ripley dan Franklin (1986:12) didasarkan pada tiga aspek, yaitu: (1) tingkat kepatuhan birokrasi terhadap birokrasi di atasnya atau tingkatan birokrasi sebagaimana diatur dalam undang-undang, (2) adanya kelancaran rutinitas dan tidak adanya masalah; serta (3) pelaksanaan dan dampak (manfaat) yang dikehendaki dari semua program yang ada terarah. Sedangkan menurut Goggin *et al.* (1990:20-21,31-40), proses implementasi kebijakan sebagai upaya transfer informasi atau pesan dari institusi yang lebih tinggi ke

institusi yang lebih rendah diukur keberhasilan kinerjanya berdasarkan variabel: (1) dorongan dan paksaan pada tingkat federal, (2) kapasitas pusat/Negara, dan (3) dorongan dan paksaan pada tingkat pusat dan daerah.

Variabel dorongan dan paksaan pada tingkat pusat ditentukan oleh legitimasi dan kredibilitas, yaitu semakin sah kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat di mata daerah semakin besar kredibilitasnya, begitu pula sebaliknya. Untuk mengukur kekuatan isi dan pesan kebijakan dapat dilihat melalui: (i) besarnya dana yang dialokasikan, dengan asumsi bahwa semakin besar dana yang dialokasikan maka semakin serius kebijakan tersebut dilaksanakan, dan (ii) bentuk kebijakan yang memuat antara lain, kejelasan kebijakan, konsistensi pelaksanaan, frekuensi pelaksanaan dan diterimanya pesan secara benar. Sementara itu, untuk mengetahui variabel kepastian pusat atau kapasitas organisasi dapat dilihat melalui seberapa jauh organisasi pelaksana kebijakan mampu memanfaatkan wewenang yang dimiliki, bagaimana hubungannya dengan struktur birokrasi yang ada dan bagaimana mengkoordinasikan berbagai sumber daya yang tersedia dalam organisasi dan dalam masyarakat.

Model kesesuaian implementasi kebijakan atau program dari Korten juga relevan digunakan (lihat kembali Gambar 5.4 dan penjelasannya). Sebagai kriteria pengukuran implementasi kebijakan. Dengan kata lain, keefektifan kebijakan atau program menurut Korten tergantung pada tingkat kesesuaian antara program dengan pemanfaat, kesesuaian program dengan organisasi pelaksana dan kesesuaian program kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana.

Selain kriteria pengukuran implementasi kebijakan di atas, perlu pula dipahami adanya hubungan pengaruh antara implemementasi kebijakan di atas, perlu pula dipahami adanya hubungan pengaruh antara implemementasi kebijakan dengan faktor lain. Hal ini sesuai dengan pendapat Van Meter dan Van Horn.

Lihat Grindle, (1980:6) bahwa terdapat variabel bebas yang saling berkaitan sekaligus menghubungkan antara kebijakan dengan prestasi kerja. Variabel yang dimaksud oleh keduanya meliputi: (i) ukuran dan tujuan kebijakan, (ii) sumber kebijakan, (iii) ciri atau sifat badan/intansi pelaksana, (iv) komunikasi antar organisasi terkait dan komunikasi kegiatan yang dilaksanakan, (v) sikap para pelaksana, dan (vi) lingkungan ekonomi, sosial dan politik.

Menurut Quade (1984:310), dalam proses implementasi kebijakan yang ideal akan terjadi interaksi dan reaksi dari organisasi pengimplementasi, kelompok sasaran dan faktor lingkungan yang mengakibatkan munculnya tekanan dan diikuti dengan tindakan tawar-menawar atau transaksi. Dari transaksi tersebut diperoleh umpan balik yang pengambil kebijakan selanjutnya Quade memberikan gambaran bahwa terdapat empat variabel yang harus diteliti dalam analisis implementasi kebijakan publik, yaitu: (1) kebijakan yang diimpikan, yaitu pola interaksi yang diimpikan agar orang yang menetapkan kebijakan berusaha untuk mewujudkan; (2) kelompok target, yaitu subyek yang diharapkan dapat mengadopsi pola interaksi baru melalui kebijakan dan subyek yang harus berubah untuk memenuhi kebutuhannya; (3) organisasi yang melaksanakan, yaitu biasanya berupa unit birokrasi pemerintah yang bertanggung jawab mengimplementasikan kebijakan; dan (4) Faktor Lingkungan, yaitu elemen dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan.

Sebagai komparasi dapat dipahami pemikiran Mazmanian Sabatier yang mengembangkan “kerangka kerja analisis implementasi” Wahab, (1991:117). Menurutnya, peran penting analisis implementasi kebijakan Negara ialah mengidentifikasi variabel yang mempengaruhi pencapaian tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel yang dimaksud oleh Mazmanian dan Subatier diklasifikasikan ke dalam tiga kategori umum, yaitu (1) mudah atau sulitnya dikendalikan masalah yang

digarap; (2) kemampuan kebijakan untuk mensistematisasi proses implementasinya, dan (3) pengaruh langsung variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam kebijakan. Ketiga variabel ini disebut variabel bebas yang dibedakan dengan tahap implementasi yang harus dilalui sebagai variabel terikat.

Variabel mudah atau sulitnya suatu masalah dikendalikan mencakup: (i) kesukaran teknis, (ii) keragaman perilaku kelompok sasaran, (iii) persentase kelompok sasaran dibandingkan dengan jumlah penduduk, dan (iv) ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan. Variabel kemampuan kebijakan untuk mensistematisasi proses implementasi mencakup: (i) kejelasan dan konsistensi tujuan, (ii) ketetapan alokasi sumber daya, (iii) keterpaduan hirarki dalam dan di antara lembaga pelaksana, (iv) aturan keputusan dari badan pelaksana, (v) rekrutmen pejabat pelaksana, dan (vi) akses formal pihak luar. Variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi mencakup: (i) kondisi sosial ekonomi dan teknologi, (ii) dukungan dari pejabat atasan, dan (iii) komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat pelaksana Keban, (2007:16). Sedangkan variabel terikat yang ditunjukkan melalui tahapan dalam proses implementasi mencakup: (i) *output* kebijakan badan pelaksana, (ii) dampak nyata *output* kebijakan, (iii) dampak *output* kebijakan sebagaimana yang dipersepsikan dan (iv) perbaikan.

BAB VI

Memahami Evaluasi Kebijakan Publik

6.1. Konsep Evaluasi Kebijakan Publik

Menurut Lester dan Stewart, pada dasarnya, kebijakan yang dijalankan dengan maksud tertentu untuk meraih tujuan-tujuan tertentu yang berangkat dari masalah-masalah yang telah dirumuskan sebelumnya. Evaluasi dilakukan karena tidak semua kebijakan meraih maksud dan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Dengan demikian evaluasi kebijakan ditunjukkan untuk melihat sebab-sebab kegagalan suatu kebijakan atau untuk mengetahui apakah kebijakan telah dijalankan meraih dampak yang diinginkan. Dalam bahasa yang lebih singkat evaluasi adalah kegiatan yang bertujuan untuk menilai “manfaat” suatu kebijakan. Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substantif, implementasi, dan dampak (Winarno, 2002 : 165)

Berbeda dengan perumusan masalah yang bersifat prospektif, pengkajian terhadap analisis yang bersifat evaluatif lebih difokuskan pada retrospektif. Ia berusaha mengenai sejauhmana efek semula direncanakan untuk dicapai oleh

kebijakan telah teraliris, dan dampak apa yang ditimbulkan olehnya (baik dampak yang terduga maupun dampak yang tidak terduga sebelumnya). Karena itu, evaluasi kebijakan seringkali diartikan secara sempit sebagai evaluasi dampak kebijakan (Wibawa, 1994:95)

6.2. Tipe-tipe dan Pendekatan Evaluasi Kebijakan Publik

Menurut Anderson dalam Winarno (202:165) jika dilihat dari tipe-tipe evaluasi kebijakan publik, maka evaluasi kebijakan dibagi menjadi tiga tipe, yakni :

1. Evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional
Bila evaluasi dipahami sebagai kegiatan fungsional, maka evaluasi kebijakan dipandang sebagai kegiatan yang sama penting dengan kebijakan itu sendiri.
2. Evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan tertentu
Tipe ini berangkat dari pertanyaan-pertanyaan dasar yang menyangkut apakah kebijakan dilaksanakan semestinya, dan berapa jumlahnya ?, berapa biayanya ?, siapa yang menerima manfaatnya ?, dan berapa jumlahnya ?, apakah ukuran-ukuran dasar secara sah diikuti. Tetapi evaluasi seperti ini banyak sekali kelemahannya, karena informasi yang di dapat sedikit, terutama mengenai dampak suatu kebijakan di masyarakat.
3. Tipe evaluasi sistematis
Evaluasi sistematis melihat secara subjektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauhmana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut tercapai. Lebih lanjut, evaluasi ini diarahkan untuk melihat dampak yang ada di suatu kebijakan dengan berpijak pada sejauhmana kebijakan tersebut menjawab kebutuhan atas masalah masyarakat. Sehingga pertanyaan-pertanyaannya adalah, bagaimana kebijakan tersebut mencapai tujuan sebagaimana yang telah ditetapkan

sebelumnya?, berapa biaya dan seberapa keuntungannya dari kebijakan tersebut dijalankan?, siapa yang menerima keuntungan dari kebijakan yang dijalankan?.

6.3. Fungsi dan Kriteria Evaluasi Kebijakan

Evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan. *Pertama*, dan yang paling penting, evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan public. Dalam hal ini, evaluasi mengungkapkan seberapa jauh tujuan-tujuan tertentu (misalnya, perbaikan kesehatan) dan target tertentu (sebagai contoh, 20 persen pengurangan penyakit kronis pada tahun 1990) telah dicapai.

Kedua, evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan megoperasikan tujuan dan target. Nilai juga dikritik dengan menanyakan secara sistematis kepantasan tujuan dan target dalam hubungan dengan masalah yang dituju. Dalam alternatif sumber nilai (misalnya, kelompok kepentingan dan pegawai negeri, kelompok-kelompok klien) maupun landasan mereka dalam berbagai bentuk rasionalitas (teknis, ekonomis, legal, sosial, subtantif). (Dunn, 2003 : 609)

Tabel 6.1
Kriteria Evaluasi Kebijakan

Tipe Kriteria	Pertanyaan	Ilustrasi
Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai ?	Unit pelayanan
Efesiensi	Seberapa banyak usaha diperlukan	Unit biaya Manfaat bersih

	untuk mencapai hasil yang diinginkan	Rasio biaya-manfaat
Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah ?	Biaya tetap (masalah tipe I) Efektivitas tetap (masalah tipe II)
Perataan	Apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda ?	Kriteria pareto Kriteria kaldor-hicks Kriteria Rawis
Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, prefensi atau nilai-nilai kelompok-kelompok tertentu ?	Konsistensi dengan survey warga Negara
Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai ?	Program publik harus merata dan efisien

Sumber : Dunn, 2003:610

Ketiga, evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Informasi tentang tidak memadainya kinerja kebijakan dapat memberi sumbangan pada perumusan ulang masalah kebijakan, sebagai contoh, dengan menunjukkan bahwa

tujuan dan target perlu didefinisikan ulang. Evaluasi dapat pula menyumbang pada definisi alternatif kebijakan yang atau revisi kebijakan dengan menunjukkan bahwa alternatif kebijakan yang diunggulkan sebelumnya perlu dihapus dan diganti dengan yang lain. (Dunn. 2003:611)

6.4. Pendekatan dan Metode Evaluasi Kebijakan

Kemudian, menurut Wibawa (1994:96) ada 2 (dua) pendekatan dalam melakukan analisis evaluasi kebijakan, yakni :

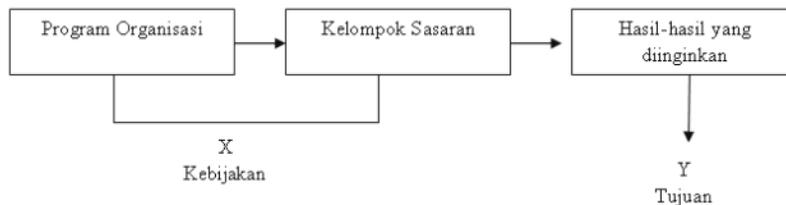
1. Pendekatan Kepatuhan

Pelaksanaan kebijakan akan berhasil apabila para pelaksana mengetahui petunjuk-petunjuk yang diberikan oleh pemberi kebijakan. Asumsi yang mendasari pemahaman seperti ini adalah bahwa pembuat kebijakan merupakan pihak yang sudah kaya akan informasi dan oleh karenanya kebijakan maupun cara-cara meralisir tujuan kebijakan yang dibuatnya itu telah dengan sendirinya sempurna. Kesimpulannya adalah dalam pendekatan ini bahwa evaluasi kebijakan ditekankan di dalam perilaku organisasi, yakni menganalisa hubungan antara pegawai dengan organisasi pelaksana berjalan sesuai dengan aturan atau tidak, apabila berjalan maka kebijakan tersebut akan terlaksana. Pendekatan ini banyak menuai kritik karena (1) disamping dalam perumusan atau penetapan agenda masalah, dalam pelaksanaan kebijaksanaanpun kekuatan non birokrasi sering mampu mempengaruhi apa yang akan dicapai; (2) secara intern, program yang dimaksudkan untuk melaksanakan suatu kebijakan sering tidak terdisein secara baik, sehingga perilaku yang sempurna dari para birokrasi pelaksanapun tetap tidak berhasil menyelesaikan program atau meralisir tujuan-tujuan kebijakan. Kritik ini segera disusul dengan pertanyaan apakah keberhasilan implementasi dapat diukur dari kejelasan aturan atas kebijakan dan kepatuhan pelaksana kebijakan itu ?, mungkin untuk sebagai “ya”, akan

tetapi secara empiris, bahkan normatif sekalipun, jawaban seperti itu sulit dicarikan buktinya.

2. Pendekatan Prespektif “*what Happening*” (apa yang terjadi)
Sesuai dengan namanya, pendekatan ini memotret pelaksanaan suatu kebijakan dari segala hal. Apa saja yang berlangsung di dalam (terhadap) kebijakan dijelaskan oleh pendekatan ini, karena ia mendasarkan diri pada asumsi bahwa implementasi kebijakan melibatkan dan dipengaruhi oleh segala ragam variabel dan faktor. Dengan demikian, apa yang terlihat dan berlangsung di dalam implementasi jauh lebih penting untuk ditangkap dan dikaji ketimbang selalu mempersoalkan sesuai tidaknya implementasi dengan keharusan-keharusan yang semestinya dilakukan. Dalam konteks pendekatan semacam ini uraian tentang evaluasi implementasi dilakukan.

Ripley dalam Wibawa (1994:98) mengatakan bahwa kebijakan dapat dipandang sebagai teori sepanjang teori dipahami sebagai rangkaian hubungan setidaknya dua buah konsep atau konstruk. Pertanyaan ini mudah diterima jika anda mengingat bahwa setiap kebijakan mencantumkan didalamnya tujuan-tujuan yang diinginkan, seperti gambar di bawah ini :



Gambar 6.1
Alur Pemikiran Evaluasi Kebijakan

Sumber : Samodra Wibawa, 1994 : 98

Wibawa (1994:100) mengungkapkan juga bahwa evaluasi akan selalu melemparkan pertanyaan-pertanyaan, untuk kemudian dijawabnya sendiri, disekitar antar hubunga di atas. Secara substansi, evaluasi memiliki lima kemungkinan sasaran utama, ialah ; (a) tahap-tahap maupun keseluruhan proses kebijakan, (b) substansi tujuan yang diharapkan; (c) isi dari kebijakan yang dirancang, (d) proses implementasi kebijakan itu sendiri secara spesifik, dan (e) dampak kebijakan. Adapun pertanyaan-pertanyaan yang dapat membantu mengungkap butir-butir itu adalah :

1. Apakah komponen-komponen X dapat dipahami secara jelas oleh para pelaksana ?
2. Apakah komponen-komponen X sudah “layak jalan” (*applicable*) ?
3. Apakah Y juga terpahami oleh para pelaksana ?
4. Apakah seandainya Y dirumuskan secara khusus atau berbeda masih tetap “baik” ?
5. Apakah Y sudah cukup layak ?
6. Kenapa “Ya” kenapa “Tidak” ?
7. Hal apa saja yang dapat diakibatkan oleh Y ?

Selanjutnya Finsterbusch dalam Subarsono (2005 : 138) untuk melakukan evaluasi terhadap kebijakan yang telah diimplementasikan ada beberapa metode evaluasi, yakni :

Tabel 6.2
Metode Evaluasi Kebijakan Publik

Jenis Evaluasi	Pengukuran Kondisi		Kelompok Kontrol	Informasi yang diperoleh
	Sebelum	Sesudah		
<i>Single program after only</i>	Tidak	Ya	Tidak ada	Keadaan kelompok sasaran
<i>Single</i>	Ya	Ya	Tidak ada	Perubahan

<i>program before-after</i>				kelompok sasaran
<i>Comperative after only</i>	Tidak	Ya	Ada	Keadaan kelompok sasaran dan kelompok kontrol
<i>Comperative before-after</i>	Ya	Ya	Ada	Efek program terhadap kelompok sasaran dan kelompok control

Sumber : Finsterbusch dan Motz dalam Subarsono (2005 : 138)

Untuk mengevaluasi ada 4 (empat) cara, yakni (1) *single program after only* adalah kegiatan evaluasi dengan melihat keadaan kelompok sasaran setelah kebijakan atau program diberikan; (2) *single program before-after* adalah kegiatan evaluasi dengan melihat perubahan sebelum dan sesudah kelompok sasaran; (3) *comperative after only* adalah kegiatan evaluasi dengan melihat keadaan kelompok sasaran yang mendapatkan kebijakan dan membandingkan dengan kelompok kontrol; dan (4) *comperative before-after* adalah kegiatan evaluasi dengan melihat efek perubahan kelompok sasaran akibat dampak dari suatu kebijakan atau program dan membandingkan dengan kelompok kontrol yang tidak mendapatkan kebijakan.

6.5. Tahapan Evaluasi Kebijakan Publik

Menurut Widodo (2008:131) ada 4 (empat) tahapan riset evaluasi kebijakan publik, yakni :

1. Perencanaan Riset Evaluasi

Perencanaan dalam riset evaluasi kebijakan antara lain meliputi beberapa aktivitas berikut :

a. Menetapkan Kebijakan Publik

Kebijakan publik dikeluarkan oleh suatu badan pemerintah dan cukup banyak macam dan jenisnya. Oleh karena itu, penetapan kebijakan publik yang akan dievaluasi menjadi penting untuk menghindari kemungkinan kesalahpahaman, baik bagi pelaku riset, kelompok sasaran, lembaga lain yang terlibat dalam pelaksanaan riset evaluasi kebijakan.

b. Menetapkan Kapan Hasil Riset Evaluasi Diperlukan

Batasan waktu diserahkan hasil riset harus menjadi faktor penting, baik bagi pelaku riset maupun bagi lembaga atau pihak yang membutuhkan riset. Bagi pelaku riset, batasan waktu dapat digunakan untuk menyusun jadwal kegiatan riset yang akan dilaksanakan.

c. Menemukan dan Memformulasikan Tujuan Kebijakan

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, bahwa tujuan evaluasi kebijakan publik adalah menentukan derajat mana suatu kebijakan program yang dibiayai oleh publik tujuannya telah dicapai. Oleh karena itu, langkah pertama yang harus dilakukan oleh pelaku riset kebijakan adalah menemukan dan memformulasikan tujuan kebijakan publik yang akan dievaluasi. Perlu diketahui suatu kebijakan bisa jadi memiliki banyak tujuan maka menjadi sulit untuk mengidentifikasi tujuan atau kriteria yang dibuat dalam suatu kebijakan. Bisa jadi belum terjadi kesepakatan tentang tujuan kebijakan sehingga mendefinisikan tujuan bisa jadi akan sulit sehingga

- berakibat pada sulitnya menentukan kriteria pencapaian tujuan.
- d. Menetapkan Indikator Pencapaian Tujuan Kebijakan
Tujuan yang telah diformulasikan dan dipilih untuk di evaluasi selanjutnya akan diukur dengan suatu indikator pencapaian tujuan. Pertanyaan yang akan sering diungkapkan adalah kapan dan bagaimanakah suatu tujuan kebijakan dikatakan tercapai ?.
 - e. Menyusun Instrumen Penelitian
Instrumen penelitian yang digunakan untuk mengumpulkan data perlu dirancang dan dipersiapkan sebaik mungkin. Valid tidaknya data yang dikumpulkan merupakan salah satu faktor penentu ketepatan dalam menggunakan instrumen untuk mengumpulkan data. Instrumen harus dirancang sedemikian rupa serta mengacu pada indikator-indikator pencapaian tujuan kebijakan yang telah ditetapkan.
 - f. Menetapkan Sumber dan Teknik Pengumpulan Data
Semua aktor yang berkaitan dengan kebijakan yang akan di evaluasi harus dijadikan sumber data. Selain itu, cara pengumpulan data tidak hanya menggunakan wawancara saja, tetapi harus menggunakan beberapa cara, seperti dokumentasi, observasi, maupun menggunakan survey sehingga informasi yang akan didapat lebih valid dan komprehensif.
2. Pelaksanaan Riset Evaluasi Kebijakan
Pelaksanaan riset evaluasi kebijakan dilakukan secara ilmiah dengan beberapa aktivitas riset, yakni : pengumpulan data, pengolahan data, analisis data, dan penyusunan laporan.

DAFTAR PUSTAKA

- Adianto dan Mayarni. 2014 *Analisis Program Pemberdayaan Desa (PPD) Melalui Program Usaha Ekonomi Kelurahan Simpan Pinjam*. Administratio (Jurnal Ilmiah Administrasi Publik dan Pembangunan) Volume 5 Nomor 1, No ISSN : 2087-0825. Jurusan Administrasi Negara, Universitas Lampung.
- Anderson, James E. 2006. *Public Policy Making, Sixth edition*. Houghton Mifflin Company. Boston
- Abdul Wahab, Solichin. 2001. *Analisis Kebijakan : dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*. Rineka Cipta. Jakarta
- Agustino. Leo. 2006. *Politik dan Kebijakan Publik*. AIPI. Bandung
- Anderson, E. James. 2003. *Public Policy Making*. Houghton Mifflin Company. Boston New York.
- Baedhowi. 2004. *Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah Bidang Pendidikan: Studi Kasus di Kabupaten Kendal dan Kota Surakarta*, Disertasi Departemen Ilmu Administrasi FISIP Universitas Indonesia, Jakarta.
- Dunn, William N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta
- Danim, Sudarwan. 2000. *Pengantar Studi Penelitian Kebijakan*. Bina Aksara. Jakarta.
- E.S. Quede. 1972. *Analysis for Public Policy Decisions*. The Rand Corporations. Santa Monica. California USA.

- Edward III, George C (edited), 1984, *Public Policy Implementing*, Jai Press Inc, Londong England.
- Frank, Fischer, Gerald J. Miler, and Sidne y, S. Mara. 2017. *Handbook of Public Policy Anaysis (Teory, Politics, and Methods)*. CRC Press. London
- Frieden, Jeffry. 2000. *The Method of Analysis : Modern Political Economy*. Frieden, Jeffery; Manuel Pastor Jr; Michael Tomz (*Modern political Economy and Latin America : Theory and Policy*). Boulder. Westview Press.
- Goggin, Malcolm L et al. 1990. *Implementation, Theory and Practice: Toward a Thid Generation*, Scott, Foresmann and Company, USA.
- Grindle, Meriless S. 1980. *Politics and Policy Implementati on in The Third World*, Princnton University Press, New Jersey.
- Indiahono, Dwiyanto. 2009. *Kebijakan Publik : Berbasis Dynamic Policy Analisys*. Gava Media. Yogyakarta
- Islamy, Irfan. 1984, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Bina Aksara. Jakarta
- Jenkins, W.I. 1978. *Policy Analysis*. Martin Robertson. Oxford
- Keban, T. Yeremias. 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik (Konsep, Teori, dan Isu)*. Penerbit Gava Media. Yogyakarta.
- Kertati, Indra. 1998. *Dunia Administrasi Publik. Disampaikan dalam menjawab ujian tertulis kualifikasi Doktoral pada Program Studi Administrasi Negara UGM*. Tidak dipublikasikan.
- Keban, T, Yeremias. 2000. *Good Governance dan Capacity Building sebagai Indikator Utama dan Fokus Penilaian Kinerja Pemerintahan*. Dalam Jurnal Perencanaan Pembangunan. Jakarta

- Keban, Yeremias T. 2007. *Pembangunan Birokrasi di Indonesia: Agenda Kenegaraan yang Terabaikan*, Pidato Pengukuran Guru Besar pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Latif, M, Yahbudin. 2010. *Menguatnya Aspirasi Good Governance di Desa; Pelajaran dari Protes Pilkades*. Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik Volume 14 Nomor 1 (mei 2010). Program Megister Administrasi Publik. Yogyakarta.
- Lembaga Administrasi Negara. 2000. *Akuntabilitas dan Good Governance, Modul Sosialisasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP)*. Jakarta.
- Michael Moran, Martin Rein, and Robert E. Goodin. 2006. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press. New York
- Mazmanian, D.H., and Sabatier, P.A., 1986, *Implementation and Public Policy*. New York: Harper Collins.
- Nakamura, Robert T and Frank, Smallwood. 1980. *The Politics of Policy Implementation*, St. Martin Press, New York.
- Nugroho. D, Riant. 2012. *Public Policy*. Elex Media Komputindo. Jakarta
- Nugroho. D, Riant. 2004. *Kebijakan Publik (Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi)*. Elex Media Komputindo. Jakarta.
- Ondee, P. and Pannarunothai, S. 2008. *Stakeholder Analysis: Who are the Key Actors in Establishing and Developing Thai Independent Consumer Organizations?*. International Journal of Human and Social Sciences 3:4 2008.
- Popoola, O. Olufemi. 2016. *Actors in Dicision Making and Policy Process*. Global Institute for Research and Education dalam Global Journal of Interdisciplinary Social Sciences. (Januray-February 2016) ISSN : 2319 -8834

- Pesolong, Herbani. 2011. *Teori Administrasi Publik*. Penerbit Alfabeta. Bandung.
- Persons, Wayne. 2005. *Public Policy : Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan Publik*. Prenada Media. Jakarta.
- Quade, E.S. 1984. *Analysis For Public Decisions*, Elsevier Science Publishers, New York.
- Quade. E.S. 1972. *Analysis for Public Policy Decisions. The Rand Corporation*. Santa Monica, California.
- Ripley, Randal. 1985. *Policy Analysis in Political Science*. Nelson-Hall Publisher. Chicago.
- Ripley, Rendal B. and Grace A. Franklin. 1986. *Policy Implementation and Bureaucracy, second edition*, the Dorsey Press, Chicago-Illionis.
- Sirajuddin, I. A. (2014). Implemetasi Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Pelayanan Publik Dasar Bidang Sosial di Kota Makassar. *Jurnal Administrasi Publik*, 4, 1.
- Suprayogi Sugandi, Yogi. 2011. *Administrasi Publik (Konsep dan Perkembangan Ilmu di Indonesia)*. Graha Ilmu. Yogyakarta.
- Subarsono. 2003. *Analisis Kebijakan Publik (Modul Mata Kuliah Analisis Kebijakan publik)*. Program Magister Administrasi Publik, Pasca Sarjana, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta
- Subarsono, AG. 2005. *Analisis Kebijakan Publik : Konsep, Teori, dan Aplikasi*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Safrina, Dian. 2003. *Studi Formulasi Kebijakan : Studi Kasus Penentuan Harga CPO di Sumatera Utara* (skripsi) tidak dipublikasikan. Fisipol UGM. Yogyakarta

- Serben, Madlen. 2015. *Supporting Public Policy Making Through Policy Analysis and Policy Learning*. Eroupean Training Foundation. ISSN : 978-92-9157-636-7
- Suwitri, Sri. 2011. *Konsep Dasar Kebijakan Publik*. Badan Penerbit Universitas Diponegoro. Semarang
- Sabatier, Paul. 1986, 'Top down and Botton up Approaches to Implementation research" *Journal of Public Policy* 6, (Jan), h.21-48.
- Tarigan , Antonius. 2000. *Implementasi Kebijakan Jaring Pengamanan Sosial: Studi Kasus Program Pengembangan Kecamatan di Kabupaten Dati II Lebak, Jawa Barat*, Tesis Masigter Administrasi Publik UGM Yogyakarta.
- Wibawa, Samodra. 1994. *Kebijakan Publik Proses dan Analisa*. Intermedia, Jakarta
- Widodo, Joko. 2008. *Analisis Kebijakan Publik (Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik)*. Bayumedia Publishing. Malang.
- Winarno, Budi. 2008. *Kebijakan Publik (Teori dan Proses)*. Media Pressindo. Yogyakarta
- Waldo, Dwight. 1996. (terjemahan). *The Study of Public Administration*. Bumi Aksara. Jakarta.
- Winarno, Budi. 2008. *Kebijakan Publik (Teori dan Proses)*. Media Pressindo. Yogyakarta

Internet

http://id.wikipedia.org/wiki/Barang_public, diunggah pada tanggal, 14-5-2013, jam 11,16 WIB

<http://pa.fisipol.ugm.ac.id>

RIWAYAT PENULIS



Dr. Delly Maulana, MPA, dilahirkan di Serang 14 Desember 1981. Menyelesaikan pendidikan (S1) di Universitas Diponegoro Semarang, Program Studi Administrasi Negara tahun 2004. Kemudian, pada tahun 2009 penulis menyelesaikan Program Master (S2) Administrasi Negara di Universitas Gadjah Mada Yogyakarta. Selanjutnya pada tahun 2019, penulis menyelesaikan Program Doktor Administrasi Publik (S3) di Universitas Diponegoro Semarang. Saat ini penulis merupakan Dosen Tetap pada Program Studi Administrasi Publik Universitas Serang Raya dan Pengurus *Indonesian Association for Public Administration* (IAPA) Wilayah Banten dan DKI Jakarta.



Dr. Arif Nugroho, M.AP, dilahirkan di Blitar 09 Januari 1987. Menyelesaikan pendidikan (S1) pada Universitas Brawijaya, Jurusan Manajemen dengan konsentrasi Sumberdaya Manusia (2009). Menyelesaikan Program Magister (S2) pada Universitas Brawijaya, Jurusan Administrasi Publik/Negara (2011). Menyelesaikan Program Doktor (S3) Pada Universitas Brawijaya, Jurusan Ilmu Administrasi, Minat Administrasi Publik (2018). Menjadi Dosen Tetap pada Program Studi Administrasi Publik, Universitas Serang Raya sejak tahun 2014. Saat ini menjabat sebagai Gugus Penjamin Mutu pada Badan Penjaminan Mutu Internal Universitas Serang Raya.